PATRICIA KUZMENKO FURLAN

**ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS E BUROCRÁTICOS
DOS PORTOS BRASILEIROS: ESTUDO DE CASO DO PORTO DE
SANTOS**

São Paulo

2013

PATRICIA KUZMENKO FURLAN

**ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS E BUROCRÁTICOS
DOS PORTOS BRASILEIROS: ESTUDO DE CASO DO PORTO DE
SANTOS**

Dissertação apresentada à Escola
Politécnica da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Mestre em Ciências.

São Paulo

2013

PATRICIA KUZMENKO FURLAN

**ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS E BUROCRÁTICOS
DOS PORTOS BRASILEIROS: ESTUDO DE CASO DO PORTO DE
SANTOS**

Dissertação apresentada à Escola
Politécnica da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Mestre em Ciências.

Área de concentração:
Engenharia Naval e Oceânica

Orientador: Professor Doutor
Marcos Mendes de Oliveira Pinto

**São Paulo
2013**

Este exemplar foi revisado e corrigido em relação à versão original, sob responsabilidade única do autor e com a anuência de seu orientador.

São Paulo, 8 de maio de 2013.

Assinatura do autor _____

Assinatura do orientador _____

FICHA CATALOGRÁFICA

Furlan, Patrícia Kuzmenko

Análise dos procedimentos operacionais e burocráticos dos portos brasileiros: estudo de caso do Porto de Santos / P.K.

Furlan. – versão corr. -- São Paulo, 2013.

168 p.

Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia Naval e Oceânica.

1. Portos marítimos (Gerenciamento) – Santos (SP) I. Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Departamento de Engenharia Naval e Oceânica II. t.

DEDICATÓRIA

Para minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Marcos Mendes de Oliveira Pinto, por ter me estendido a mão e me ajudado a ser “o meu melhor”. Agradeço o apoio, a confiança, a paciência.

Aos pesquisadores do CEGN, em especial a David Goldberg, pela dedicação e paciência em contribuir para o meu aprendizado e desenvolvimento.

Aos professores que muito colaboraram para minha formação durante o mestrado: Prof. Dr. Eduardo Mario Dias, Prof. Dr. Aluísio de Souza Moreira, Prof. Dr. Mario Sergio Salerno, Prof. Dr. Afonso Fleury, Profa. Dra. Marly Monteiro de Carvalho e Profa. Dra. Maria Tereza Fleury.

A todas as pessoas que estiveram comigo durante o mestrado e as que muito se dedicaram a esta pesquisa. Agradeço, especialmente, ao Sr. Joel Martins da Silva e à Sra. Stela Battaglia.

À minha família, em especial, à minha mãe e ao meu irmão que sempre me incentivaram a estudar e a ser “o meu melhor”: sem eles, eu não teria forças para realizar uma dissertação de mestrado; e ao Eurípedes Gomes, por sempre ter me incentivado a assumir, como projeto, uma pesquisa acadêmica.

À Fernanda Zanata e ao Luís Harriss por estarem comigo há quase uma década. Não me imagino sem vocês.

*“It is only when the mind is still [...] that it is capable of receiving what is true,
that which is eternal, timeless, immeasurable.*

You cannot go to it, it comes to you.”

Ramesh Balsekar

RESUMO

A ineficiente gestão e aplicação dos procedimentos de fronteira às cargas containerizadas culminam com maiores tempos para importar ou exportar por via marítima e, por consequência, com maiores custos. Além de prejudicar as cadeias globais de suprimentos, que abastecem indústrias instaladas no país e atendem à população, ocasionam lentidão nas operações portuárias, inviabilizando o estabelecimento ou o fomento de maiores trocas comerciais internacionais. Como resultado, dirime-se a competitividade do comércio exterior brasileiro e criam-se interferências no desempenho econômico do país. Dentro deste contexto, foi realizada esta pesquisa para identificar os principais pontos críticos no modelo de gestão dos procedimentos de fronteira aplicáveis às cargas containerizadas em trânsito internacional pelos portos marítimos, com foco nas operações do Porto de Santos. A descrição dos procedimentos foi realizada de forma sistêmica e estruturada, abordando os trâmites operacionais e burocráticos incidíveis às cargas containerizadas quando no Porto de Santos ou em algum recinto alfandegado externo a ele, que inclui os CLIAS ou as EADIs. Foram identificados os principais intervenientes, documentos, taxas e sistemas de informação utilizados nas operações. Evidenciaram-se seis pontos críticos nos processos descritos: (1) Fluxo burocrático altamente dependente do fluxo físico da carga, e vice-versa; (2) Falta de coordenação operacional entre intervenientes; (3) Ocorrência de fiscalizações físicas em multiplicidade, em excesso e com extensos prazos; (4) Incompatibilidade do número de fiscais com a demanda fiscalizatória no Porto de Santos; (5) Existência de múltiplos sistemas de informação parcialmente integrados; (6) Dificuldade operacional para atualização e modificação das informações registradas nos sistemas de informação. Concluiu-se que os pontos críticos possuem complexa inter-relação, onde o primeiro deles é o fundamental e que reflete nos demais; assim, sua resolução traria significantes avanços para a gestão dos procedimentos no Porto de Santos, pois também reduziria a influência dos demais nos processos; pontos críticos 2, 3 e 5 apresentaram forte correlação e os pontos críticos 4 e 6 demonstraram exercer influências pontuais no problema de retenção das cargas.

Palavras-chave: Procedimentos de fronteira, gestão das cargas containerizadas, logística portuária.

ABSTRACT

The inefficient management and application of border procedures in containerized cargo culminate with longer times to import or export by ports and, consequently, higher costs. Besides undermining the global supply chains from industries installed in Brazil that serve the local population, cause delays in port operations, preventing the establishment or promotion of greater international trade. As a result, invalidates the competitiveness of Brazilian foreign trade and interferes in the country's economic performance. Within this context, this research was conducted to identify key critical points in the management model of border procedures applicable to containerized cargo in international transit through maritime ports, focusing on the operations of the Port of Santos. The description of the procedures were conducted in a systemic and structured way, addressing the operational and bureaucratic procedures applicable to containerized cargo at the Port of Santos or in a customs terminal external to it, including CLIAs or EADIs. Were identified key stakeholders, documents, fees and information systems used in operations. Were identified six critical points in the processes described: (1) Bureaucratic flow highly dependent on the physical flow of cargo and vice-versa; (2) Lack of operational coordination between stakeholders; (3) Occurrence of physical inspections in multiplicity, in excess and with extended periods; (4) Incompatibility between number of inspection agents with the inspection demand in Port of Santos; (5) Existence of multiple information systems partially integrated; (6) Difficulty to update or modificate recorded information in information systems. It was concluded that the critical points have complex inter-relationship, in which the first one is the key and reflects in the others, so its resolution would bring significant advances in the border management of the Port of Santos, as would also reduce the impact of the other critical points in the processes; critical points 2, 3 and 5 have presented complex correlation and critical points 4 and 6 have shown punctual influence in the cargo retention problem.

Keywords: Border procedures, management of containerized cargo, port logistic.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ESTRUTURA PARA DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.	24
FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO. FONTE: UNCTAD (2011).	39
FIGURA 3 – PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES NO PIB DO BRASIL.	40
FIGURA 4 – PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES NO TOTAL IMPORTADO E EXPORTADO PELO MUNDO.	40
FIGURA 5 – MOVIMENTAÇÃO DE CONTÊINERES NA NAVEGAÇÃO DE LONG CURSO. FONTE: ANTAQ, 2010.	43
FIGURA 6 – HISTÓRICO EVOLUTIVO DA MOVIMENTAÇÃO DE TEUS PELO PORTO DE SANTOS. FONTE: ANTAQ, 2010 E CODESP, 2012.	43
FIGURA 7 – PARTICIPAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA (EM MASSA) NO TOTAL ESCOADO PELO PORTO DE SANTOS. FONTE: CODESP, 2010; ANTAQ, 2010.	44
FIGURA 8 – POSSÍVEIS ROTAS ALFANDEGADAS PARA IMPORTAÇÃO DE CARGAS CONTEINERIZADAS PELO PORTO DE SANTOS.	45
FIGURA 9 – POSSÍVEIS ROTAS ALFANDEGADAS PARA EXPORTAÇÃO DE CARGAS CONTEINERIZADAS PELO PORTO DE SANTOS.	45
FIGURA 10 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL SIMPLIFICADA DO SETOR PORTUÁRIO MARÍTIMO.	49
FIGURA 11 – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DOS AGENTES GERENCIAIS, REGULADORES E OPERACIONAIS DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO.	57
FIGURA 12 – ORGANOGRAMA DA GGPAF DA ANVISA.	61

FIGURA 13 – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL SIMPLIFICADO DO MAPA/VIGIAGRO.	63
FIGURA 14 – FLUXOGRAMA DE IMPORTAÇÃO DAS CARGAS CONTEINERIZADAS MARÍTIMAS.	71
FIGURA 15 - ETAPA 2 DO FLUXOGRAMA DE IMPORTAÇÃO.	72
FIGURA 16 - ETAPA 3 DO FLUXOGRAMA DE IMPORTAÇÃO.	73
FIGURA 17 – ETAPA 4 DO FLUXOGRAMA DE IMPORTAÇÃO.	74
FIGURA 18 – O CONCENTRADOR DE DADOS DO PROJETO PORTO SEM PAPEL.	88
FIGURA 19 – POSSÍVEIS ROTAS LOGÍSTICAS DE CARGAS CONTEINERIZADAS NA IMPORTAÇÃO PELO PORTO DE SANTOS.	95
FIGURA 20 – O BESOURO-CHINÊS.	104
FIGURA 21 – <i>FRAMEWORK</i> DA EXIGIBILIDADE DAS VISTORIAS VIGIAGRO E QUANDO ACONTECEM.	106
FIGURA 22 – CANAIS DE PARAMETRIZAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE IMPORTAÇÃO.	109
FIGURA 23 – FLUXOGRAMA DE EXPORTAÇÃO DE CARGAS CONTEINERIZADAS POR VIA MARÍTIMA.	116
FIGURA 24 – CORRELAÇÃO E INTERDEPENDÊNCIA DO FLUXO FÍSICO DA CARGA CONTEINERIZADA COM O FLUXO BUROCRÁTICO DURANTE APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE FRONTEIRA.	125
FIGURA 25 – MAPEAMENTO DA INTER-RELAÇÃO DOS PONTOS CRÍTICOS.	153

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES DO SETOR PORTUÁRIO MARÍTIMO.....	48
TABELA 2 – AGENTES GERENCIAIS, REGULADORES E OPERACIONAIS DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO.	56
TABELA 3 – UNIDADES DA ANVISA DISTRIBUÍDAS PELO TERRITÓRIO NACIONAL.	61
TABELA 4 – UNIDADES DO VIGIAGRO E NÚMERO DE SERVIDORES.	65
TABELA 5 – AGENTES ANUENTES DE CARGAS NA IMPORTAÇÃO E NA EXPORTAÇÃO.	66
TABELA 6 – FASES RELATIVAS AO LICENCIAMENTO DE IMPORTAÇÃO.....	77
TABELA 7 – PRINCIPAIS DOCUMENTOS E TAXAS REQUERIDOS PELOS AGENTES GOVERNAMENTAIS.....	83
TABELA 8 – FASES PARA A OBTENÇÃO DA DTA E TRÂNSITO ADUANEIRO.....	92
TABELA 9 – COMPARATIVO DO TEMPO PARA INÍCIO DO TRÂNSITO ADUANEIRO NAS ROTAS 3 E 4.....	97
TABELA 10 – ARMAZENAGEM DA CARGA CONTEINERIZADA NAS ZONAS PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA.	99
TABELA 11 – ESTIMATIVA DO TEMPO USUAL PARA IMPORTAÇÃO SEGUNDO AS QUATRO ROTAS DO PORTO DE SANTOS.	114
TABELA 12 – PROCEDIMENTOS ADUANEIROS PARA EXPORTAÇÃO MARÍTIMA.....	118
TABELA 13 – POSSÍVEIS FISCALIZAÇÕES FÍSICAS NA IMPORTAÇÃO DE CARGAS CONTEINERIZADAS.....	137
TABELA 14 – CLASSIFICAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES EM GRUPOS.	139
TABELA 15 – DEMANDA FISCALIZATÓRIA DOS FISCAIS DA RFB, DO VIGIAGRO E DA ANVISA NO PORTO DE SANTOS.....	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPRA	Associação Brasileira dos Portos Secos
ABTRA	Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados
ABTP	Associação Brasileira dos Terminais Portuários
AFRMM	Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
AP	Autoridade Portuária
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEX	Agência de Promoção de Exportações
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
B/L	<i>Bill of Lading</i>
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAMEX	Câmara do Comércio Exterior
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEGN	Centro de Estudos em Gestão Naval
CDC	Companhia Docas do Ceará
CDP	Companhia Docas do Pará
CDRJ	Companhia Docas do Rio de Janeiro
CIPV	Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais
CLIA	Centro Logístico e Industrial Aduaneiro
CMN	Conselho Monetário Nacional
CODERN	Companhia Docas do Rio Grande do Norte
CODEBA	Companhia Docas do Estado da Bahia
CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CODOMAR	Companhia de Docas do Maranhão
CONAPORTOS	Comissão Nacional das Autoridades nos Portos
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
COTAC	Comissão de Coordenação do Transporte Aéreo Civil

CVPAF	Coordenação de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados
DDA	Divisão da Defesa da Agropecuária
DDE	Declaração de Despacho de Exportação
DECEX	Departamento de Operações do Comércio Exterior
DECOM	Departamento de Defesa Comercial
DEFIG	Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas
DEINT	Departamento de Negociações Internacionais
DENOC	Departamento de Normas e Competitividade no Comércio Exterior
DEPLA	Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior
DEPOM	Delegacia Especial de Polícia Marítima
DF	Distrito Federal
DFPC	Exército Brasileiro da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados
DI	Declaração de Importação
DIPOA	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal
DIPOV	Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DPC	Diretoria de Portos e Costas
DPDAG	Divisão de Políticas, Produção e Desenvolvimento Agropecuário
DPF	Departamento da Polícia Federal
DSA	Departamento de Saúde Animal
DSV	Departamento de Sanidade Vegetal
DT	Declaração de Transferência
DTA	Declaração de Trânsito Aduaneiro
DT-E	Declaração de Transferência Eletrônica
DUV	Documento Único Virtual
EADI	Estação Aduaneira do Interior
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FFA	Fiscal Federal Agropecuário
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAPOL	Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal
GATT	<i>General Agreement on Tariff and Trade</i>
GEMPO	Grupo Executivo para Modernização dos Portos
GEPES	Gerência de Projetos Especiais em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados
GGCOVI	Gerência de Orientação e Controle Sanitário, Avaliação e Controle de

	Pessoas em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados
GGPAF	Gerência-Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados
GIPAF	Gerência de Inspeção de Produtos e Autorização de Empresas em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados
GMDSS	Sistema Global de Socorro e Segurança Marítima
GPAAC	Gerência de Planejamento, Avaliação e Acompanhamento em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Ambientais
ICEX	Instituto de Estudos das Operações de Comércio Exterior
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
II	Imposto de Importação
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPA	Instalação Portuária Alfandegada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LESTA	Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário
LI	Licenciamento de Importação
LMP	Lista de Materias Perigosos
LPI	<i>Logistics Performance Index</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária
MC	Ministério da Comunicação
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MF	Ministério da Fazenda
MinC	Ministério da Cultura
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério dos Transportes
NIMF	Norma Internacional de Medidas Fitossanitárias
NVOCC	<i>Non Vessel Common Carrier</i>
OGMO	Órgão Gestor da Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMA	Organização Mundial das Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PC	Ponto Crítico
PIS	Programa de Integração Social
PLI	Procedimentos para o Licenciamento de Importações

PND	Plano Nacional de Dragagem
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PROCOMEX	Instituto Aliança Pró Modernização Logística do Comércio Exterior
PROHAGE	Programa de Harmonização dos Agentes de Autoridades Federais nos Portos
PSP	Projeto Porto Sem Papel
RAP	Requisição para Atracação e Prioridade
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RE	Registro de Exportação
SAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SAD	Serviço de Apoio Administrativo
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SECEX	Secretaria do Comércio Exterior
SED	Supervia Eletrônica de Dados
SEP	Secretaria Especial dos Portos
SFA	Superintendência Federal da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SIGVIG	Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários
SISCARGA	Sistema Integrado do Comércio Exterior modalidade Carga
SISCOMEX	Sistema Integrado do Comércio Exterior
SRRF	Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SVA	Serviço de Vigilância Agropecuário
TEU	<i>Twenty-foot Equivalent Unit</i>
TFVS	Taxa de Vistoria
T.U.F	Taxa de Utilização de Farol
TVA	Termo de Visita Aduaneira
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento
UVAGRO	Unidade de Vigilância Agropecuária
UTRA	Unidade Técnica Regional Agropecuária
VIGIAGRO	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional
VTMS	<i>Vessel Traffic Management Information System</i>

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS DO TRABALHO.....	21
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS	21
1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA E PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	23
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	34
2. INTRODUÇÃO AO TEMA	35
2.1 AS PRINCIPAIS INSTALAÇÕES ALFANDEGADAS QUE SUPORTAM O COMÉRCIO CONTEINERIZADO.....	39
2.2 APRESENTAÇÃO DOS AGENTES INTERVENIENTES NO FLUXO DAS CARGAS IMPORTADAS E EXPORTADAS POR VIA MARÍTIMA.....	47
2.2.1 Agentes da estrutura organizacional do setor portuário marítimo: Enfoque ao nível operacional.....	47
2.2.1.1 Grupo A - Agentes de formulação de políticas, planejamento e regulação do setor portuário marítimo	49
2.2.1.2 Grupo B - Agentes da administração portuária	52
2.2.1.3 Grupo C – Agentes da autoridade marítima.....	54
2.2.2 Demais agentes intervenientes no fluxo das cargas: Apresentação dos agentes gerenciais, reguladores e operacionais do comércio exterior brasileiro	55
2.2.2.1 Agentes anuentes de cargas.....	65
3. GESTÃO E APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE FRONTEIRA ÀS CARGAS CONTEINERIZADAS NO PORTO DE SANTOS	69
3.1 IMPORTAÇÃO	70
3.1.1 ETAPA 1 - Licenciamento de importação	75

3.1.2 ETAPA 2 – Procedimentos com o navio	79
3.1.2.1 Descrição dos procedimentos com o navio	80
3.1.2.2 Projeto Porto Sem Papel	87
3.1.3 ETAPA 3 – Trânsito aduaneiro, transferência e armazenagem de contêineres	89
3.1.3.1 Trânsito aduaneiro e transferência das cargas containerizadas	90
3.1.3.2 Armazenagem de contêineres	98
3.1.4 ETAPA 4 – Nacionalização e suas tratativas preliminares e complementares	101
3.1.4.1 Tratativas preliminares e complementares à nacionalização	102
3.1.4.1.1 Tratativa preliminar: o licenciamento de importação pós- embarque	102
3.1.4.1.2 Tratativa complementar: a atuação do VIGIAGRO no controle de pragas	103
3.1.4.2 Nacionalização da carga estrangeira	107
3.1.4.2.1 Despacho aduaneiro de importação	108
3.1.4.2.2 Desembaraço aduaneiro de importação	111
3.1.4.3 Saída da mercadoria do recinto alfandegado	111
3.2 EXPORTAÇÃO	115
3.2.1 ETAPA 1 – Procedimentos logísticos da carga	117
3.2.2 ETAPA 2 – Procedimentos aduaneiros	117
3.2.3 ETAPA 3 – Procedimentos com o navio	121
4. ANÁLISE CRÍTICA DA GESTÃO DAS CARGAS CONTEINERIZADAS NO PORTO DE SANTOS	122

4.1. IDENTIFICAÇÃO DOS PONTOS CRÍTICOS	122
4.2 DISCUSSÃO DA INTER-RELAÇÃO DOS PONTOS CRÍTICOS.....	153
5 CONCLUSÃO.....	158
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
6.1 LIMITAÇÕES	161
6.2 SUGESTÕES	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS DO TRABALHO

1.1 Problema de pesquisa e objetivos

Os fluxos internacionais de bens foram, e ainda são, fortemente induzidos pela globalização, que tem contribuído para escalas cada vez maiores desde os anos 1980. Passou-se a estabelecer a interconectividade das operações em escala global, onde as barreiras geográficas não consistem mais em um empecilho para o comércio entre as nações. As operações industriais, e suas cadeias de suprimentos, encontram-se globalmente conectadas, muito embora seus pólos produtores e consumidores estejam localizados em múltiplos países. Neste quadro, os portos marítimos desempenham papel fundamental para a viabilização das trocas comerciais internacionais, sendo que a demanda por seus serviços acompanha o ritmo de crescimento do comércio exterior do país.

Efetivar o comércio exterior por via marítima requer, contudo, a aplicação de procedimentos específicos de fronteira às cargas em trânsito internacional, de modo a assegurar o atendimento das questões básicas de proteção do país, das pessoas e do meio ambiente. A diversidade dos temas explorados no controle das fronteiras impõe alta complexidade aos processos de importação e exportação, sustentados por uma série de procedimentos burocráticos e fiscalizatórios desempenhados por diversos agentes públicos.

A ineficiência com que tais procedimentos de fronteira são aplicados às cargas em trânsito internacional acarreta em operações demoradas, cujo ônus reflete em diversos setores da economia do país. Como posto por IWANOW e KIRKPATRICK (2009), “a internacionalização da produção e o aumento do comércio internacional contribuiu para o aumento da preocupação dos custos *on-the-border* e *inside-the-border* para o comércio”. A excessiva burocracia nos portos marítimos brasileiros está dentre as causas que contribuem para congestionamentos das cargas importadas / exportadas por via marítima (NG; PADILHA; PALLIS, 2013).

Como forma de se verificar a discrepância dos valores praticados no Brasil com outros países, segundo o Banco Mundial, estima-se que a importação por via marítima brasileira demanda, em média, 15 dias, e a exportação, 12 dias. Em Cingapura, demora-se 3 dias para importar ou exportar e, em Hong Kong, 4 dias, representando uma diferença de 3 a 5 vezes maior no caso brasileiro. (*WORLD BANK; IFC*, 2012).

Como posto por IWANOW e KIRKPATRICK (2009), “a habilidade dos países em desenvolvimento de se conectarem com mercados globais está sendo cada vez mais afetada pelos custos que as empresas privadas possuem para o comércio internacional”. Características como, procedimentos aduaneiros complicados e deficiências na infraestrutura, aumentam custos das operações, prejudicando o comércio com outros países e prejudicando a organização industrial local.

Focalizando a situação brasileira, constatamos que o comércio exterior tem assumido posição cada vez mais significativa em sua economia. Em 2011, registrou a corrente de comércio recorde de US\$ 482,3 bilhões, com ampliação de 25,7% sobre 2010, quando atingiu US\$ 383,7 bilhões¹. Avaliado o desempenho logístico-portuário do país pelo Banco Mundial, este foi listado na 45^a posição entre os 155 países considerados. Apenas no quesito procedimentos aduaneiros, o país foi classificado na 78^a posição, retratando práticas anti-competitivas na gestão e aplicação dos procedimentos de fronteira às cargas. (*ARVIS et al.*, 2012).

Neste sentido, esta pesquisa investigou os procedimentos de fronteira² aplicados às cargas containerizadas no Porto de Santos³, o mais importante porto marítimo da América Latina, de modo a identificar os principais pontos críticos nos processos de importação e de exportação que possam ser

¹ MDIC. Balança Comercial Brasileira – Dados Consolidados. 2011. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1331125742.pdf> . Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

² Sempre nessa dissertação, exceto dito o contrário, por “procedimentos de fronteira” entende-se os procedimentos de fronteira aplicados às cargas containerizadas na importação e exportação por via marítima.

³ Serão também considerados os recintos alfandegados externos a ele, que incluem: os Centros Logísticos Industriais Aduaneiros (CLIAs) e as Estações Alfandegadas do Interior (EADIs).

revistos e alterados a fim de que o setor ganhe mais competitividade. Foi, também, objeto de averiguação, uma possível inter-relação dos pontos críticos para identificação de suas influências.

1.2 Metodologia de pesquisa e pesquisa bibliográfica

A pesquisa baseou-se numa abordagem qualitativa dos procedimentos de fronteira aplicados às cargas containerizadas importadas e exportadas pelo Porto de Santos. Foram investigados os procedimentos e as normas em vigor no Brasil (mais especificamente aquelas aplicáveis à Santos), estando os descritivos e as análises fundamentados nas leis e nas políticas brasileiras no que tanguem ao comércio e à logística internacional.

Foram constituídas estruturas de trabalho⁴ na forma de fluxograma de processos e de tabelas, que permitiram a análise crítica das informações coletadas. Deste modo, foram identificados pontos críticos no modelo de gestão e de aplicação dos procedimentos de fronteira que culminam com atrasos e lentidão para a liberação das cargas containerizadas.

A pesquisa foi realizada sob a forma de estudo de caso, pois a operação de Santos possui particularidades dos demais portos marítimos, que incluem os seguintes aspectos:

- Existência de sistemas de informação locais para a gestão dos procedimentos e emissão de documentos utilizados na operação dos contêineres;
- Existência de documentos locais utilizados para a atracação dos navios e para a movimentação das cargas containerizadas;
- Localização próxima ao Porto de Santos de recintos alfandegados externos;
- Maior movimentação de TEUs no Brasil.

⁴ Este termo é frequentemente utilizado em sua versão inglesa: *frameworks*.

Devido à natureza do estudo, a pesquisa em campo correspondeu ao principal meio de aquisição de informações, onde foram realizadas entrevistas com profissionais do setor (principalmente despachantes aduaneiros), executivos de associações e instituições engajadas no setor portuário e gerentes operacionais. Deste modo, muitas das informações exploradas por este estudo provém de materiais não publicados.

Como pode ser visto pela Figura 1, a metodologia da pesquisa contemplou quatro etapas:

1. Formação de massa crítica teórica para orientar o esboço de estruturas de trabalho iniciais;
2. Constituição de estruturas de trabalho melhor elaboradas por meio de buscas mais apuradas de informação; identificação de lacunas de conhecimento para prospecção e averiguação em campo;
3. Condução da pesquisa em campo para coleta de informações remanescentes; conclusão da elaboração das estruturas de trabalho;
4. Análise crítica das estruturas de trabalho para identificação de pontos críticos.

Figura 1 – Estrutura para desenvolvimento da pesquisa.

ETAPA 1 – FORMAÇÃO DE MASSA CRÍTICA:

A primeira etapa contemplou a pesquisa bibliográfica para formação de massa crítica teórica. Esta por sua vez, levou ao acúmulo de conhecimentos fundamentais que permitiram, então, o esboço das estruturas de trabalho iniciais que auxiliaram no delineamento de novas buscas e de eventuais aprofundamentos. Foram traçados fluxogramas de processos e elaboradas tabelas, onde, posteriormente, foram aperfeiçoados.

A pesquisa bibliográfica foi conduzida no *ISI Web of Knowledge*, disponibilizado no site da CAPES, onde foram prospectados artigos e dissertações ou teses acerca do tema. As buscas foram conduzidas por meio das seguintes palavras-chaves: “*border procedures*”; “*port logistics*”; “*trade facilitation*”; “*critical points*”; “*management of containerized cargoes*”. Foi identificada escassez de publicações no tema – principalmente quando utilizado “*border procedures*” como palavra-chave – , embora seja mais recorrente o encontro de publicações acerca da facilitação do comércio internacional (quando utilizado “*trade facilitation*” como palavra-chave). SOUZA e BURNQUIST (2011) expõem que a literatura empírica sobre a facilitação de comércio ainda é relativamente limitada.

Por meio das buscas, foram coletados os seguintes artigos:

- NG, Adolf K. Y; PADILHA, Flavio; PALLIS, Athanasios A. “*Institutions, bureaucratic and logistical roles of dry ports: the brazilian experiences*”. **Journal of Transport Geography**: p. 46 – 55, 2013: este artigo explorou aspectos institucionais dos portos secos e a falta de medidas integratórias entre eles e os portos marítimos brasileiros. Foram, também, abordados aspectos logísticos e burocráticos para a movimentação de cargas containerizadas entre portos marítimos e portos secos.

- PORTUGAL-PEREZ, Alberto; WILSON, John S. *“Export Performance and Trade Facilitation Reform: hard and soft infrastructure”*. **World Development**: v. 40, n. 7, p. 1295 – 1307, 2012: o artigo estimou o impacto de indicadores de infraestrutura “soft” e “hard” no desempenho das exportações de países em desenvolvimento, onde foi verificado que reformas de facilitação de comércio alavancam o desempenho das exportações. Os autores classificaram como “soft” o ambiente de negócios e a eficiência da fronteira e dos transportes; como “hard”, os sistemas de informação e tecnologias e a infraestrutura física.
- SOUZA, Maurício Jorge P. D.; BURNQUIST, Heloísa Lee. *Facilitação de Comércio e Impactos sobre o Comércio Bilateral*. **Est. Econ.**: São Paulo, v.41 n. 1, p. 91 – 118, jan. – mar., 2011: este artigo visou a avaliação dos efeitos da facilitação de comércio para um conjunto de 43 países, incluindo-se o Brasil. Utilizou-se, como base para a avaliação, estudos do Banco Mundial e a aplicação de um modelo gravitacional para a avaliação de índices de simplificação. Foi constatado que o tempo de desembaraço aduaneiro brasileiro é maior que a média dos demais países e que, portanto, sua diminuição traria efeitos para o país.
- IWANOW, TOMASZ; KIRKPATRICK, Colin. *Trade Facilitation and Manufactured Exports: is Africa Different?*. **World Development**: v. 37, n. 6, p. 1039-1050, 2009: avaliou o impacto das medidas de facilitação do comércio no continente africano com uso do modelo gravitacional. Este artigo retratou questões relativas aos países em desenvolvimento, o que se aplica ao Brasil.

- HORKMAN, Bernard; NICITA, Alessandro. *Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade*. **World Development**: v. 39, n. 12, p. 2069 – 2079, 2011: estudou índices de facilitação de comércio por regressão gravitacional; nele foram avaliados índices que restringem ou que facilitam o comércio.
- ÇELIK, Gökhan; IHSAN, Sabuncuoglu. *Simulation modelling and analysis of a border security system*. **European Journal of Operational Research**: 2006: analisou um modelo de proteção das fronteiras na Turquia, adicionando à pesquisa a necessidade de aplicação de procedimentos de fronteira seguros.

No que tange às dissertações e teses, foram identificados os seguintes trabalhos:

- GOLDBERG, David J. K. **Regulação do Setor Portuário no Brasil**: análise do novo modelo de concessão de portos organizados. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2009: analisou a Lei de Modernização dos Portos e o novo modelo portuário brasileiro, contribuindo, para a atual pesquisa, com a identificação dos agentes do setor portuário.
- VIANNA Jr, Edison D. O. **Modelo de Gestão e Automação dos Portos Brasileiros**. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2009: contribuiu para a compreensão dos processos portuários por ter, como base da discussão realizada com cunho de automação, o estudo SISPORTOS, realizado pelo SERPRO em conjunto ao Ministério dos Transportes.

- TORRES, Luis F. R. **Estudo Analítico e Operacional da Supervia Eletrônica de Dados**: um modelo de gestão eletrônica para os portos brasileiros. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2008: trouxe à luz o *modus operandi* da integração entre dois sistema de informação (SED/DT-E) do Porto de Santos.
- ZANCUL, Paulo J. **Integração de Sistemas de Controle de Carga em Ambiente Portuário**. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2006: trouxe à luz o *modus operandi* do sistema de informação SED utilizado pelo Porto de Santos.
- RUSSO FILHO, Antônio. **Comércio Internacional**: um modelo para segurança portuária e modernização da aduana brasileira. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2006: dissertou sobre a questão da modernização dos procedimentos aduaneiros.
- PENHA, Lucas F. R. **Os Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros e a atual indústria paulista**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010: dissertou sobre o papel dos Centros Logísticos e Industrias Aduaneiros (CLIAs) nos trâmites de importação e exportação por via marítima.

Como pôde ser visto acima, a maior parte dos trabalhos centraram-se nos sistemas de informação e de automação das operações portuárias. Estes trabalhos foram relevantes para a atual pesquisa devido à estreita relação que possuem com os processos de importação e de exportação analisados. As discussões serviram como referência para pontos críticos explorados na

análise crítica, particularmente àqueles referentes aos sistemas de informação em uso para a gestão e aplicação dos procedimentos de fronteira.

Por fim, foram prospectadas literaturas disponibilizadas pelos organismos internacionais engajados na facilitação do comércio internacional (principalmente o Banco Mundial; o Fundo Monetário Internacional, o FMI; a Organização Mundial das Aduanas, a OMA; a Organização das Nações Unidas, a ONU; e a UNCTAD, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). O Banco Mundial foi visto como a instituição mais atuante no desenvolvimento de estudos e publicações para a facilitação e a promoção do comércio internacional e do desenvolvimento econômico dos países.

As publicações encontradas no tema, e que foram consultadas nesta pesquisa, incluem:

- MCLINDEN, G; FANTA, E; WIDDOWSON, D; DOYLE, R. ***Border Management Modernization***. Washington, DC: *The World Bank*, 2011: explorou ações para a modernização da gestão e da aplicação dos procedimentos de fronteira, onde foi proposto um novo modelo de gestão, denominado por gestão de fronteira colaborativa, que será explorado ao longo da análise crítica.
- ARVIS, J.-F et al. ***Connecting to Compete 2012: Trade Logistics in the Global Economy – the Logistics Performance Index and its Indicators***. Washington, DC: *The World Bank*, 2012⁵: corresponde a um comparativo do desempenho logístico de mais de 150 países pelo indicador LPI (*Logistic Performance Index*). Esta publicação trouxe à luz *rankings* de competitividade dos serviços logísticos e aduaneiros de diversos países.
- *WORLD BANK; IFC (International Finance Corporation)*. ***Doing Business 2012: Making a Difference for Entrepreneurs***.

⁵ Foram utilizadas as versões de 2012 e de 2010 do estudo *Connecting to Compete*.

Washington, DC: The World Bank, 2012: esta publicação mensurou parâmetros relativos à facilidade para se fazer negócios nos países, que, dentro deles, incluem-se uma pesquisa aos trâmites do comércio exterior dos países, incluindo-se do Brasil.

- UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). **UNCTAD Handbook of Statistics 2011**. New York: United Nations Publication, 2011: disponibilizou dados estatísticos do comércio internacional de diversos países.

Complementarmente, foi identificada uma publicação do BNDES para a avaliação do setor portuário:

- BOOZ & COMPANY *et al.*. **Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro**. São Paulo: 2012: este estudo contemplou a análise e a avaliação do marco regulatório, da organização institucional, da eficiência de gestão portuária e do desenvolvimento da oferta e demanda dos serviços portuários brasileiros. A parte referente ao estudo da eficiência de gestão da operação foi relevante para a presente pesquisa.

ETAPA 2 – CONSTITUIÇÃO DE *FRAMEWORKS* / IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS:

Com base no delineamento de *frameworks* iniciais, implementou-se a busca mais apurada por informações então inexploradas pelas pesquisas acadêmicas ou parcialmente discutidas. Esta etapa contemplou o uso de diversos canais de informação, incluindo-se legislações, publicações governamentais, notícias e páginas na internet das principais instituições envolvidas com o setor portuário, que serão mencionadas ao longo do trabalho. Deste modo, considerando-se as estruturas de trabalho inicialmente traçadas (considerando-se as etapas 1 e 2 da metodologia de pesquisa), foi possível identificar as lacunas de conhecimento e de informações que guiaram a pesquisa em campo.

ETAPA 3 – PESQUISA EM CAMPO / FINALIZAÇÃO DOS *FRAMEWORKS*:

A pesquisa em campo foi conduzida com profissionais e instituições envolvidos com o Porto de Santos. Ela foi orientada com base nas pesquisas iniciais que contemplaram o desenvolvimento de fluxogramas e esquemas de processos, transcritos sob a forma de estruturas de trabalho, cujas lacunas de conhecimento e de informação foram exploradas ao longo das entrevistas. As entrevistas foram conduzidas com agentes públicos e privados, incluindo-se profissionais das áreas de planejamento e operação portuária, fiscalização e despacho aduaneiro.

Este estudo utilizou-se da experiência e da visão dos despachantes aduaneiros (*customs brokers*), pois, conforme NG, PADILHA e PALLIS (2013), estes profissionais podem ser considerados os tomadores de decisão quanto a movimentação das cargas containerizadas entre os portos marítimos e portos secos e quanto a requisição de serviços logísticos e ao preparo dos documentos para os procedimentos aduaneiros (NG; PADILHA; PALLIS, 2013).

As principais instituições que contribuíram para esta pesquisa foram:

- ABEPRA (Associação Brasileira dos Portos Secos);
- ABTP (Associação Brasileira dos Terminais Portuários);
- ABTRA (Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados);
- ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária);
- CEGN (Centro de Estudos em Gestão Naval);
- CODESP (Companhia Docas de São Paulo);
- *Dry Port* Ltda;
- ICEX (Instituto de Estudos das Operações de Comércio Exterior);
- PROCOMEX (Instituto Aliança Pró Modernização Logística do Comércio Exterior);
- VIGIAGRO (Sistema de Vigilância Agropecuário Internacional).

As entrevistas em campo possibilitaram o alcance de informações indisponíveis em outros canais, permitindo-se o aprofundamento do conhecimento nas áreas específicas. Foram também coletados dados estatísticos e discutidas as dificuldades operacionais enfrentadas pelos agentes, servindo como meio reflexivo da pesquisadora junto a profissionais ativos no setor portuário.

Esta etapa permitiu a finalização dos *frameworks* constituídos nas etapas posteriores, possibilitando-se a análise crítica das informações coletadas e das estruturas de trabalho traçadas.

ETAPA 4 – ANÁLISE CRÍTICA:

Por fim, esta parte contemplou discussões prática e teórica do modo como os procedimentos são geridos e como estão organizados. A análise crítica contou com informações de múltiplos canais, que foram identificadas conforme expostas, sendo embasada na discussão proposta pelos autores MCLINDEN, WIDDONSON e DOYLE (2011) do Banco Mundial. O uso desta literatura embasou a discussão da melhoria dos pontos críticos identificados, pois consiste num *handbook* para orientar a modernização da gestão dos procedimentos de fronteira.

Complementarmente, foram estudadas as inter-relações dos pontos críticos para evidenciar o modo com que influenciam uns aos outros e, assim, identificar os mais influentes no problema de retenção das cargas containerizadas.

1.3 Estrutura do trabalho

O presente trabalho foi estruturado nas seguintes partes:

CAPÍTULO 2: Discorre sobre o dilema entre controle e facilitação na gestão das cargas containerizadas estrangeiras e sobre as operações logísticas que as envolvem, apresentando as principais instalações que suportam este fluxo de cargas e os agentes intervenientes nestas operações logísticas.

CAPÍTULO 3: Descreve a gestão dos procedimentos de fronteira com destaque das especificidades operacionais do Porto de Santos, campo de pesquisa escolhido, com evidência da questão do tempo dispendido. Na importação foram pontuados: (1) Licenciamento de importação; (2) Procedimentos com o navio; (3) Trânsito aduaneiro, transferência e armazenagem de contêineres; (4) Nacionalização e suas tratativas preliminares / complementares. Quanto aos procedimentos para exportação foram descritos: (1) Procedimentos logísticos das cargas containerizadas; (2) Procedimentos aduaneiros; (3) Procedimentos com o navio.

CAPÍTULO 4: Analisa, criticamente, a gestão dos procedimentos de fronteira no Porto de Santos dentro do cenário construído. O processo de análise contemplou: (1) Identificação dos principais pontos críticos que impactam no tempo dispendido das operações; (2) Discussão da inter-relação dos pontos críticos.

CAPÍTULO 5: Apresenta conclusões do trabalho realizado.

CAPÍTULO 6: Explora os limites da pesquisa e apresenta sugestões para novos estudos científicos.

Será, por fim, apresentadas as referências bibliográficas da pesquisa e exposto o apêndice do trabalho.

2. INTRODUÇÃO AO TEMA

Por meio da aplicação dos procedimentos de fronteira visam os países a regular a entrada e a saída de pessoas e de mercadorias de seus territórios. A eles somam-se os trâmites operacionais e burocráticos exigíveis para a liberação das cargas ou das pessoas a transitar por pontos no território nacional com contato internacional, isto é, portos marítimos, aeroportos internacionais e pontos de fronteira. O controle das fronteiras é vital para a segurança da nação e de seus cidadãos (ÇELIK; IHSAN, 2006).

Por gestão das cargas do comércio exterior compreende-se o modo com que são aplicados e geridos os procedimentos de fronteira, que incluem a atuação de diferentes agentes, incluindo-se a aduana, com seus procedimentos aduaneiros. Mediante tais procedimentos, permite-se que mercadorias nacionais, na exportação, possam receber os procedimentos de fronteira, de modo a torná-las estrangeiras. Na importação, por outro lado, permite-se o recebimento de mercadorias estrangeiras do exterior, viabilizando sua entrada no país, tanto de maneira física quanto burocrática. Devido à especificidade das operações, a gestão das cargas estrangeiras pode somente ocorrer em instalações alfandegadas, que, no caso portuário, incluem a parcela alfandegada do porto organizado marítimo e os recintos alfandegados externos a ele, como o Centro Logístico Industrial e Aduaneiro (CLIA) e as Estações Aduaneiras do Interior (EADIs).

A gestão dos procedimentos de fronteira é realizada por diversos órgãos públicos, também denominados agentes intervenientes, já que intervêm nas operações logísticas. Cabe a eles interferir nas mais diversas ordens, como sanitária, fitossanitária, dentre outras, como será visto mais à frente, de modo a assegurar o atendimento das questões básicas de proteção do país, das pessoas, do meio ambiente. Deste modo, tais agentes impõem o controle das fronteiras, intervindo no fluxo logístico, no caso, das cargas containerizadas e das embarcações.

Como exposto por MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE (2011), “procedimentos de fronteira desatualizados e excessivamente burocráticos impostos pela aduana e outros intervenientes são vistos, na atualidade, como

barreiras maiores que as tarifárias para o comércio internacional”. HORKMAN e NICITA (2011) colocam que as tarifas ainda são instrumentos utilizados para restringir o comércio internacional, mas cuja importância tem diminuído. Assim, PORTUGAL-PEREZ e WILSON (2012) expõem que reformas para facilitação do comércio passaram a ser o foco dos governos dos países em desenvolvimento.

A literatura também expõe que a gestão dos procedimentos de fronteira está entre os elos mais problemáticos da cadeia global de suprimentos, visto o tempo e o custo envolvidos em seus trâmites e, principalmente, na imprevisibilidade das operações.

Even more than time and cost, logistic performance depends on the reliability and predictability of the supply chain. [...] A high degree of uncertainty means that operators have to adopt costly hedging strategies [...] that can be larger than the direct costs. (ARVIS et al., 2010).

A facilitação das operações, por outro lado, inclui práticas de gestão com menor impacto na logística das cargas; ou seja, ela prega o estabelecimento do fluxo contínuo das cargas pelas instalações alfandegadas, ou, pelo menos, a interrupção no fluxo quando notada necessidade para tal. Assim, possibilita-se o maior dinamismo comercial e operações logísticas mais rápidas e menos custosas, o que muito agrega para os importadores e exportadores. PORTUGAL-PEREZ e WILSON (2012) simplifica a questão da facilitação de comércio para medidas que reduzem o custo das operações de importação e de exportação quando as mercadorias estão nos recintos alfandegados (*on-the-border*), que basicamente envolvem a simplificação e a padronização das formalidades aduaneiras e dos procedimentos administrativos relativos à importação ou exportação. SOUZA e BURNQUIST (2011) sugerem que “a simplificação dos procedimentos de fronteira pode ser entendida como a redução do número de etapas que os exportadores e importadores defrontam”.

O estudo *Border Management Modernization* define a facilitação do comércio internacional da seguinte forma:

Trade facilitation is the simplification, standardization, and harmonization of procedures and associated information flows to move goods from seller to buyer and to make payment. (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011)

A literatura sugere uma definição mais ampla:

Trade facilitation is identifying and addressing bottlenecks that are imposed by weakness in trade related logistics and regulatory regimes and that prevent the timely, cost effective movement of goods.” (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011).

A facilitação da gestão dos procedimentos de fronteira, contudo, consiste em esforços liderados por organismos internacionais de renome no comércio internacional. Instituições como OMA, OMC e Banco Mundial lideram as publicações e o interesse em disseminar boas práticas de modernização da gestão das cargas. Por outro lado, tais ações modernizantes entram em conflito com os modelos aduaneiros existentes nos países, visto que são complexos por envolverem diversos intervenientes, cada qual com responsabilidades distintas⁶.

PORTUGAL-PEREZ e WILSON (2012) complementa que, além dos aspectos *on-the-border*, a facilitação de comércio também inclui aspectos *beyond-the-border*, como o ambiente de negócios (*business environment*), a qualidade da infraestrutura, transparência e regulação. Assim, os autores classificam como fatores “*hard*” a infraestrutura física e tecnologia de informação e, como “*soft*”, a gestão aduaneira e eficiência de transporte

⁶ Os organismos internacionais que regulam e atuam no comércio internacional foram, em sua maioria, idealizados e criados ao término da Segunda Guerra Mundial, quando as potências da época realizaram inúmeras conferências para tratar da ordem e da economia dos Estados. Durante as conferências de *Bretton Woods*, criaram-se a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), ambas em 1945, e o Banco Mundial, em 1946. (MENEZES *et al.*, 2010). Ademais, criaram a OIC (Organização Internacional do Comércio), que nunca entrou em vigor, mas que propiciou, em 1948, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que foi instituído para promover a liberalização do comércio mundial e disciplinar o intercâmbio comercial entre as nações.

(*border and transport efficiency* ⁷) ambiente de negócios e marcos regulatórios.

É justamente neste dilema entre controle e facilitação que este trabalho se insere. O crescente comércio exterior brasileiro exige o incremento dos fluxos pelos portos marítimos, o que, implica, então, em procedimentos ágeis e, da mesma forma, seguros. No caso brasileiro, entretanto, há muito para ser revisto e modernizado, visto que as mercadorias permanecem demasiadamente nas instalações portuárias à espera da aplicação dos procedimentos de fronteira. SOUZA e BURNQUIST (2011) concluíram que avanços na facilitação de comércio são “particularmente importantes” para o Brasil devido ao tempo de desembarço alfandegário (foi avaliado como um dos mais demorados no estudo que envolveu 43 países).

Estudar o modo atual de gestão das cargas nos portos brasileiros consiste na oportunidade de identificação dos principais pontos críticos do modelo, o que, por consequência, viabiliza a modernização do sistema para diminuir a retenção desnecessária das cargas. A seguir, nos itens 2.2 e 2.3, serão vistos, respectivamente, as principais instalações portuárias que atendem o comércio exterior, o que a elas incluem os portos marítimos e os recintos alfandegados externos a eles; e os principais agentes intervenientes das operações logístico-portuária.

⁷ Por “*border and transport efficiency*” compreende-se: número de documento para exportar; número de dias para exportar; número de documentos para importar; número de dias para importar.

2.1 As principais instalações alfandegadas que suportam o comércio containerizado

O comércio containerizado marítimo é estabelecido em meio a instalações alfandegadas que compõem rotas logísticas de importação ou exportação, já que nelas são exercidos maiores controles dos fluxos para garantir a aplicação e o cumprimento das exigências de fronteira. Este comércio representa cerca de 90% do comércio exterior brasileiro, cuja evolução foi ilustrada pela Figura 2.

Figura 2 – Evolução do comércio exterior brasileiro⁸. Fonte: UNCTAD (2011).

Entretanto, como mostrado pela Figura 3, a participação da corrente do comércio exterior no PIB brasileiro fica em torno dos 20%, com algumas oscilações ano a ano. Pela Figura 4, pode-se verificar que a participação das importações e exportações brasileiras no total global correspondem, respectivamente, a 1,3% e a 1,4%. Assim, comparando-se com outros países, como Estados Unidos e China, que respondem, cada um, por 20% do

⁸ O ano de 1808 foi considerado o “Ano Zero do Comércio Exterior do Brasil” devido à assinatura de D. João, Príncipe Regente de Portugal, da Carta de Abertura dos Portos às Nações Amigas, que rompeu com o pacto colonial entre Brasil e Portugal, quebrou com o monopólio comercial que Portugal detinha sobre o Brasil e inaugurou uma nova fase de autonomia econômica e comercial brasileira. (MENEZES *et al.*, 2010).

comércio internacional, pode-se verificar a oportunidade de incremento da atuação brasileira no cenário internacional. Para tanto, uma série de fatores econômicos e de infraestrutura devem ser desenvolvidos no país de modo a possibilitar a maior inserção da produção brasileira no cenário global (incluindo-se ações de desburocratização dos serviços aduaneiros, foco desta pesquisa).

Figura 3 – Participação das importações e exportações no PIB do Brasil.⁹

Figura 4 – Participação dos países no total importado e exportado pelo mundo.¹⁰

⁹ MDIC. **Balança Comercial Brasileira – dados consolidados**. 2012. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>>. Acesso em: 18 de abril de 2013.

O fluxo das cargas importadas ou exportadas é estabelecido em meio a recintos alfandegados, que são instalações especiais no território aduaneiro alfandegados pela Receita Federal. Estes recintos localizam-se em portos marítimos, aeroportos internacionais, pontos de fronteira ou em outras localidades dispersas pelo país. No âmbito do porto marítimo, incluem-se as Instalações Portuárias Alfandegadas, as IPAs, e o terminais portuários, que costumam ser alfandegados. Externamente ao porto organizado, as Estações Aduaneiras do Interior (EADIs), também conhecidas como Portos Secos, e os Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAs).

A primeira distinção entre os recintos alfandegados corresponde à zona do território aduaneiro – primária ou secundária – a que pertencem. Segundo o Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759/2009), caracterizam-se da seguinte forma:

- **Zona Primária:** abrange a área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados, e a área terrestre dos aeroportos alfandegados e dos pontos de fronteira alfandegados. Deste modo, incluem-se nesta zona as **IPAs e os terminais portuários alfandegados** dos portos organizados marítimos;
- **Zona Secundária:** compreende a parte restante do território aduaneiro, e nela estão incluídas as águas territoriais e o espaço aéreo. Aí encontram-se os **CLIAs e as EADIs**.

Enquanto as zonas primárias estão voltadas para o atendimento dos fluxos de entrada ou saída das cargas containerizadas do país, as zonas secundárias estão voltadas ao suporte do fluxo logístico e ao armazenamento prolongado delas no território nacional. Como coloca PENHA (2010), os CLIAs e as EADIs podem ser vistos como “poros territoriais” dispersos no país, que estão incumbidos de auxiliar nos fluxos de mercadorias pelas zonas primárias.

¹⁰ MDIC. **Balança Comercial Brasileira – dados consolidados**. 2012. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>>. Acesso em: 18 de abril de 2013.

Apesar dos portos secos existirem no país desde os anos de 1970, eles ganharam maior importância a partir de 1993, devido às mudanças políticas e econômicas no país e a então promulgação da Lei de Modernização dos Portos (NG; PADILHA; PALLIS, 2013; e PENHA, 2010). Foi quando o comércio exterior brasileiro passou a ter um novo dinamismo.

Em 2012, encontravam-se em operação no país 65 portos secos (dos quais cinco são CLIAs) operados por diferentes operadores privados (NG; PADILHA; PALLIS, 2013). Os portos secos (ou EADIs) encontram-se majoritariamente distribuídas pelas regiões sul e sudeste, ao passo que os CLIAs existente localizam-se no Estado de São Paulo (sendo quatro existentes na baixada santista e um em Suzano). Diferentemente das EADIs, os CLIAs puderam ser instalados somente no ano de 2006, por meio da MP nº 320 da Receita Federal, que logo foi extinta.

As instalações dos portos secos localizam-se em regiões industriais, atendendo, principalmente, às importações de eletrônicos, farmacêuticos, automóveis e máquinas (NG; PADILHA; PALLIS, 2013). A importação representa cerca de 70% das cargas manipuladas pelos portos secos no Brasil (NG; PADILHA; PALLIS, 2013).

Como ilustrado pela Figura 5, os 10 principais portos de contêineres do país movimentam 85% do total de TEUs¹¹ do Brasil, onde somente o Porto de Santos foi responsável por 43% das movimentações. Dada a sua relevância, a Figura 6 retrata sua movimentação de TEUs entre os anos de 2006 a 2011, embora sua capacidade estática esteja próxima do limite aferido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de 3,1 milhões de TEUs¹². Ademais, em 2010, o país movimentou 5,6 milhões de TEUs na navegação de longo curso, no mesmo ano em que o movimento global foi de

¹¹ Os contêineres estão relacionados com a unidade de medida TEU (*twenty-foot equivalent unit*), sendo que 1 TEU corresponde a um contêiner de 20' de comprimento e 2 TEUs a um contêiner de 40'. O contêiner de 20' é recomendado para carga geral de alta relação massa/volume; a massa de sua estrutura metálica varia em torno de 1,8 – 2,4t e suporta carga máxima de cerca de 22t. O contêiner de 40' é indicado para carga geral de média relação massa/volume, sendo constituído por 2,8 – 4t de estrutura metálica e suportando carga máxima de, aproximadamente, 27t. (COIMBRA, 2011, p. 55).

¹² Movimento de contêineres em alta. **A Tribuna**, Santos: 10 de maio de 2011. Disponível em: < <http://www.portodesantos.com.br/clipping.php?idClipping=17518>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

560 milhões de TEUs, representando 1% da movimentação global (ANTAQ, 2010; Shipping Statistics and Market Review, 2011).

Figura 5 – Movimentação de contêineres na navegação de long curso. Fonte: ANTAQ, 2010.

Figura 6 – Histórico evolutivo da movimentação de TEUs pelo Porto de Santos. Fonte: ANTAQ, 2010 e CODESP, 2012¹³.

¹³ 2011 foi ano de tonelagem recorde para operações do Porto de Santos. **CODESP**, Santos, 17 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.portodesantos.com.br/pressRelease.php?idRelease=557>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

Complementarmente, a Figura 7 retrata a participação da carga containerizada no total escoado pelo Porto de Santos. Aproximadamente 30%, em termos mássicos, corresponde ao comércio containerizado estabelecido pelo Porto de Santos. O restante, cerca de 70%, corresponde às mercadorias em granel líquido ou sólido e às cargas gerais.

Figura 7 – Participação da carga containerizada (em massa) no total escoado pelo Porto de Santos. Fonte: CODESP, 2010¹⁴; ANTAQ, 2010.

Quanto ao fluxo logístico das cargas containerizadas, as Figuras 8 e 9 retratam as possíveis rotas logísticas para importá-las ou exportá-las. Tais opções incluem o porto organizado e os recintos alfandegados externos a ele, que correspondem aos CLIA's e às EADIs.

¹⁴ Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). **Relatório Anual 2010**. Disponível em: <<http://www.portodesantos.com.br/relatorio.php>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2012.

Figura 8 – Possíveis rotas alfandegadas para importação de cargas containerizadas pelo Porto de Santos.

Figura 9 – Possíveis rotas alfandegadas para exportação de cargas containerizadas pelo Porto de Santos.

Com base na Figura 8, pode-se listar as seguintes opções logísticas:

1. Armazenagem e nacionalização da carga containerizada no porto organizado (podendo ser no terminal ou em algum IPA);
2. Remoção do contêiner para algum CLIA da baixada santista diretamente do terminal portuário ou proveniente de alguma IPA;
3. Remoção da carga containerizada para alguma EADI diretamente do terminal portuário, proveniente de alguma IPA ou de algum CLIA da baixada santista.

Quanto à Figura 9, as cargas containerizadas para exportação podem ser transferidas dos CLIA's, das EADIs ou das IPAs para o terminal portuário. Entretanto, podem-se, também, ser diretamente enviada ao porto, para que lá sejam submetidas aos procedimentos aduaneiros.

A decisão da escolha da rota logística é do importador, exportador ou do despachante aduaneiro que os representa legalmente. Segundo NG, PADILHA, PALLIS (2013), a excessiva burocracia e a alta complexidade dos procedimentos aduaneiros aumentou a demanda pelo contato pessoal dos despachantes aduaneiros (*customs brokers*) com os fiscais da aduana. Assim, aumenta-se a importância destes profissionais nos trâmites de importação e de exportação, que atuam com o intuito de agilizar os processos, resolver problemas e minimizar multas.

Na sequência, serão abordados os diferentes intervenientes das operações.

2.2 Apresentação dos agentes intervenientes no fluxo das cargas importadas e exportadas por via marítima

Diversos são os agentes intervenientes no fluxo logístico das cargas containerizadas e das embarcações, sendo eles pertencentes à estrutura formal do setor portuário ou não. Serão aqui particularmente abordados os agentes públicos que, direta ou indiretamente, interferem na logística das cargas importadas ou exportadas pelos portos marítimos.

Neste Capítulo, serão explorados mais de 40 instituições provenientes de mais de 10 ministérios, visto a alta desconcentração de poder no que tange à gestão dos procedimentos de fronteira. O alto número de agentes envolvidos nos procedimentos de fronteira ocorre pela tendência da administração pública de desconcentrar suas atividades em busca de maior especialização técnica (MEDAUAR, 2011). Entretanto, tal estratégia culmina com uma gestão mais complexa e burocrática devido à existência de diferentes agentes e responsabilidades, que é muito susceptível à falta de sinergia operacional entre os envolvidos.

Serão identificados, no item 2.2.1, os agentes que compõem a estrutura do setor portuário marítimo, onde, por consequente, serão ressaltados aqueles envolvidos nas operações portuárias. Complementarmente, no item 2.2.2, serão apresentados os demais agentes intervenientes no fluxo das cargas, que, por ventura, incluirá apresentação de relevantes agentes, como a Receita Federal, a autoridade aduaneira do país.

2.2.1 Agentes da estrutura organizacional do setor portuário marítimo: Enfoque ao nível operacional

As instituições que compõem a estrutura formal do setor portuário brasileiro formulam, regulam, fiscalizam e operam os portos brasileiros. Serão particularmente explorados os agentes que atuam junto aos portos marítimos,

que foram estabelecidos após a Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/1993)¹⁵.

O setor possui uma estrutura organizacional definida, podendo ser classificado segundo os níveis de governo e local, como sugere GOLDBERG (2009). No nível de governo, cabem os agentes que respondem por políticas do setor e pela legislação na esfera federal, apresentando-se listados como o grupo A da Tabela 1. No nível local, cabem aqueles que operam, gerenciam e administram o porto organizado, estando retratados como os grupos B e C Tabela 1.

O organograma institucional simplificado destes agentes aparece na Figura 10, cujas linhas tracejadas implicam em vínculo ou subordinação indireta.

Tabela 1 – Classificação dos agentes do setor portuário marítimo.

Grupo	Órgãos / Instituições
A. Agentes de formulação de políticas, planejamento e regulação do setor portuário marítimo	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) • Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) • Secretaria Especial dos Portos (SEP)
B. Agentes da administração portuária marítima	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Autoridade Portuária (CAP) • Autoridade Portuária (AP) • Órgão Gestor da Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso (OGMO)
C. Agentes da autoridade marítima	<ul style="list-style-type: none"> • Diretoria de Portos e Costas (DPC) • Capitania dos Portos

¹⁵ A Lei de Modernização dos Portos, também conhecida como Lei dos Portos, implicou em forte reestruturação do setor portuário, especialmente no que tange à maior inserção do setor privado na operação portuária, para desenvolvimento setorial.

Figura 10 – Estrutura organizacional simplificada do setor portuário marítimo¹⁶.

Serão apresentados, na sequência, os agentes mencionadas na Tabela 1 segundo o grupo a que pertencem.

2.2.1.1 Grupo A - Agentes de formulação de políticas, planejamento e regulação do setor portuário marítimo

Os agentes deste grupo (CONIT, ANTAQ e SEP) respondem por questões do nível de governo, não sendo, portanto, interferentes diretos no fluxo logístico das cargas. Embora a SEP seja também do alto nível, ela é a responsável direta pelos portos marítimos, cabendo também a ela implementar projetos de melhoria operacional do setor portuário.

¹⁶ Foram excluídos do fluxograma os agentes do Ministério dos Transportes atuantes nos portos fluviais e no sistema hidroviário (DNIT e CODOMAR), além dos agentes dos Ministérios: da Fazenda, da Justiça, do Meio Ambiente, onde os últimos serão tratados no item 2.2.2.

Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT:

O CONIT é um órgão de assessoramento diretamente vinculado à Presidência da República, instituído pela Lei 10.233/2001 para promover a integração multimodal dos transportes. É um órgão multiministerial composto pelos seguintes 10 ministros: dos Transportes (presidente), da Casa Civil, da Defesa, da Justiça, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades, do Meio Ambiente e dos Portos.

Devido ao envolvimento de diferentes ministros no Conselho, principalmente aqueles do setor de transportes, sua principal responsabilidade é propor medidas para a maior integração multimodal do país.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ:

A ANTAQ foi criada em 2001 pela Lei 10.233 como uma agência reguladora¹⁷ vinculada, administrativamente, ao Ministério dos Transportes. Ela foi instituída para implementar as políticas formuladas pelo MT, pela SEP e pelo CONIT, e para regular e fiscalizar os setores portuário e aquaviário. A ANTAQ é particularmente atuante na regulação das concessões de instalações portuárias e elaboração de planos de outorgas dos portos marítimos.

¹⁷ As agências reguladoras são autarquias especiais criadas para exercerem funções de regulação e fiscalização; foram criadas, em sua maioria, na década de 90, por conta dos processos de privatização ocorridos naquela época, como foi exposto por PALUDO (2010). A literatura também expõe que há dois tipos de agências reguladoras: aquelas que “exercem poder de polícia”, como a ANVISA do Ministério da Saúde, e as que “controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão, ou autorização de serviço público” como a ANTAQ. (PALUDO, 2010, p. 33).

A agência é composta por uma Diretoria Colegiada, que possui diversos órgãos ligados a ela, e pelas Superintendências¹⁸, que são responsáveis pelas atribuições técnicas.

Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – SEP/PR:

A SEP foi instituída em 2007 pela Medida Provisória nº 369, então convertida na Lei 11.518/2007, para desenvolver o setor portuário marítimo que estava a cargo do Ministério dos Transportes. A ela cabe formular, coordenar e supervisionar as políticas nacionais dos 33 portos organizados marítimos, além de coordenar e controlar as Companhias Docas, as autoridades portuárias (AP's), que estão a ela vinculadas.

Ela foi criada com status de ministério para dar foco às questões do setor portuário e modernizá-lo, visto as várias décadas que permaneceu negligenciado. Foram mantidas as responsabilidades dos transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário a cargo do Ministério dos Transportes.

Ela é composta por duas secretarias específicas:

- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Portuário, que possui três Departamentos: de Planejamento Portuário, de Revitalização e Modernização Portuária e de Sistemas de Informações Portuárias;
- Secretaria de Gestão e Infraestrutura de Portos, que possui os Departamentos de Gestão Portuária, de Desempenho Operacional e de Infraestrutura Portuária.

Alguns dos principais projetos realizados pela SEP são:

- O Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) para estudo desenvolvimentista do setor para os próximos 20 anos;

¹⁸ As Superintendências são: de Portos, de Navegação Marítima e de Apoio, de Navegação Interior e de Administração e Finanças.

- O Programa Nacional de Dragagem (PND) para promover maior investimento nas operações de dragagem dos portos e reduzir os problemas nos canais de acesso a eles;
- O Projeto Porto Sem Papel (PSP) para estabelecer a melhor gestão das informações por meio de uma plataforma integrada e com acesso permitido a diferentes agentes.

2.2.1.2 Grupo B - Agentes da administração portuária

Este grupo retrata agentes que atuam no nível local das operações portuárias, incluindo a eles as autoridades e os conselhos de autoridade portuária e os Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMOs).

Autoridade Portuária – AP:

As Autoridades Portuárias foram instituídas em 1993 (pela Lei 8.630/1993) para serem as responsáveis pela administração do porto organizado, sendo suas atribuições regidas por essa Lei e pelo Decreto 6.620/2008.

A elas cabem, principalmente, administrar e fiscalizar as operações do porto organizado; planejar o seu desenvolvimento, fiscalizar projetos de investimento, arrendar áreas, autorizar atracação e desatracação das embarcações.

Dentre as APs existentes, destacam-se as Companhias Docas Federais¹⁹, responsáveis pela administração de 18 portos marítimos de

¹⁹ Companhia Docas do Ceará (CDC), Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA), Companhia Docas do Pará (CDP), Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN) e Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP).

responsabilidade da SEP, podendo elas atuar em mais de um porto organizado.

A AP do Porto de Santos é a CODESP, Companhia Docas do Estado de São Paulo.

Conselho de Autoridade Portuária – CAP:

O CAP foi criado pela Lei dos Portos (Lei 8.630/1993) para atuar no âmbito do porto organizado, servindo como um agente conciliador dos vários *stakeholders* que nele atuam. O Conselho atua nas questões relativas à exploração e ao funcionamento do porto organizado, que inclui, por exemplo, a definição de horários de funcionamento e a cobrança de tarifas.

É composto pelos seguintes quatro blocos:

- Representantes do poder público (das esferas federal, estadual e municipal);
- Operadores portuários, incluindo-se autoridade portuária, armadores, arrendatários das áreas no porto;
- Trabalhadores portuários; e
- Usuários dos portos (importadores, exportadores, por exemplo).

O CAP possui poder deliberativo sobre a autoridade portuária, embora suas atribuições e estrutura de governança não sejam muito bem definidas.

Órgão Gestor de Mão de Obra – OGMO:

O OGMO corresponde a uma entidade civil de utilidade pública, sem fins lucrativos, criada em 1993 pela Lei dos Portos (Lei 8.630) e constituída pelos operadores do porto em que atua. O OGMO é responsável pela mão de obra nos portos públicos, no tocante aos seguintes aspectos: movimentação, transporte, acondicionamento das cargas; carregamento e descarregamento

das embarcações; recebimento e conferência das cargas; abertura, contagem e anotação dos volumes das cargas; adequação das embalagens, reparo das instalações portuárias, fiscalização do trânsito na área do porto organizado, dentre outros.

2.2.1.3 Grupo C – Agentes da autoridade marítima

Os agentes desse grupo (Diretoria de Portos e Costas e a Capitania dos Portos) também atuam no nível local das operações portuárias e fazem parte da Marinha do Brasil, a autoridade marítima do país. A ela cabe normatizar o tráfego aquaviário e fazer cumprir as normas estabelecidas.

Diretoria de Portos e Costas – DPC:

A DPC é um órgão integrante da Diretoria Geral de Navegação da Marinha do Brasil, que, de maneira geral, normatiza o tráfego aquaviário. Ela é responsável pelo tráfego do espaço aquaviário, pelas obras de dragagem, pelos serviços de praticagem, pelas fiscalizações às embarcações visando a segurança.

As principais atribuições da DPC estão definidas na Lei 9.537/1997, também conhecida como Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA).

Capitania dos Portos:

À Capitania dos Portos compete a segurança da navegação e o tráfego marítimo. É subordinada ao Comando de Operações Navais do Comando da Marinha do Ministério da Defesa, cabendo a ela fazer cumprir as normas estabelecidas pela DPC.

É atuante no Porto de Santos a Capitania dos Portos do Estado de São Paulo.

2.2.2 Demais agentes intervenientes no fluxo das cargas: Apresentação dos agentes gerenciais, reguladores e operacionais do comércio exterior brasileiro

Diferentemente dos agentes que compõem o setor portuário marítimo, os agentes que atuam junto ao comércio exterior brasileiro encontram-se espalhados em diversos órgãos públicos. Segundo classificação proposta pela SECEX (Secretaria do Comércio Exterior) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) ²⁰, é possível designá-los nos seguintes quatro grupos:

1. Formuladores de políticas e diretrizes do comércio exterior brasileiro²¹;
2. Defensores dos interesses brasileiros no exterior²²;
3. Gerenciais, reguladores e operacionais;
4. Apoiadores do comércio exterior brasileiro²³.

²⁰ Esta classificação foi sugerida pela SECEX do MDIC por meio de uma apostila sobre a estrutura do comércio exterior e adaptada pela autora. SECRETARIA DO COMÉRCIO EXTERIOR (SECEX). **Estrutura do Comércio Exterior**. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1251143349.pdf. Acesso em: 22 de janeiro de 2012.

²¹ A eles incluem agentes formuladores de políticas e diretrizes do comércio exterior brasileiro encopassam a Câmara do Comércio Exterior (CAMEX), o Conselho Monetário Nacional (CMN) e a Câmara de Política Econômica, que realizam políticas e estabelecem diretrizes do comércio exterior brasileiro na escala federal.

²² A eles incluem agentes defensores dos interesses brasileiros no exterior que servem principalmente para promover os produtos brasileiros no exterior, firmar acordos bilaterais, agregar benefícios aos importadores ou exportadores brasileiros, destacam-se o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) do MDIC, o Departamento de Negociações Internacionais (DEINT) do MDIC, a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda (MF).

²³ Constituídos pelo Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Agência de Promoção de Exportações (APEX Brasil), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), dentre outros.

Devido à estreita relação que possuem com o fluxo logístico das cargas, serão aqui particularmente explorados os agentes gerenciais, reguladores e operacionais do comércio exterior brasileiro, classificados no terceiro grupo, que reúne mais de 30 agentes institucionais. Eles atuam, principalmente, na aplicação dos procedimentos de fronteira, o que inclui o controle e a fiscalização de mercadorias, de suas embalagens e dos meios de transporte.

Tais agentes aparecem na Tabela 2, e sua estrutura hierárquica está representada na Figura 11.

Tabela 2 – Agentes gerenciais, reguladores e operacionais do comércio exterior brasileiro.

Ministérios	Agentes
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria do Comércio Exterior (SECEX) Departamento de Operações do Comércio Exterior (DECEX)
Ministério da Fazenda	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) Banco Central do Brasil (BACEN)²⁴
Ministério da Justiça	<ul style="list-style-type: none"> Departamento de Polícia Federal (DPF)
Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO)
Vários	<ul style="list-style-type: none"> Anuentes de cargas: 16 órgãos / instituições de 10 distintos Ministérios (foram listados na Tabela 5).

²⁴ O BACEN foi criado pela Lei 4.595/1964 como parte do Ministério da Fazenda (MF), sendo o centro do sistema econômico brasileiro. Suas funções no âmbito do comércio exterior do país ligam-se aos aspectos cambiais e financeiros das transações comerciais que envolvem os outros países. Esta instituição, embora muito atuante nas questões gerenciais, operacionais e reguladoras do comércio exterior do país, não será alvo de análise neste trabalho pois não interfere no fluxo logístico das cargas pelos portos.

Figura 11 – Organograma institucional dos agentes gerenciais, reguladores e operacionais do comércio exterior brasileiro.

Com exceção do BACEN, serão tratados, na sequência, os agentes mencionados na Tabela 2. Os agentes anuentes das cargas, que possuem a função de autorizar a importação ou a exportação, serão apresentados mais especificamente no item 2.2.2.1.

Secretaria do Comércio Exterior – SECEX / Departamento de Operações do Comércio Exterior – DECEX:

A SECEX corresponde a uma das secretarias do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)²⁵, incumbida das operações do comércio exterior brasileiro. A ela encontra-se vinculado o DECEX, dentre outros departamentos²⁶.

²⁵ O MDIC é o principal ponto de contato do setor produtivo com o setor público, sendo o local onde se formulam as políticas voltadas ao incremento da atividade empresarial com vistas ao desenvolvimento do país (LUZ, 2009).

²⁶ Os cinco Departamentos que compõem a SECEX são:

- Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX)
- Departamento de Negociações Internacionais (DEINT)
- Departamento de Defesa Comercial (DECOM)

A SECEX é um órgão gestor responsável pelo controle administrativo das importações e exportações do país, cabendo-lhe acompanhar o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro, gerenciar a política de informações e difundir a cultura exportadora. (LUZ, 2009).

O DECEX é também um órgão anuente das importações e das exportações brasileiras – vide item 2.2.2.1 – mas, pelo fato de exercer controle administrativo, não provoca efeito na logística portuária das cargas containerizadas.

Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB:

A Secretaria da Receita Federal do Brasil²⁷, chamada simplesmente por Receita Federal, é um órgão específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda. É responsável pelo desenvolvimento de políticas tributárias no país e por sua administração, pelo combate à sonegação fiscal, ao contrabando, ao descaminho, à pirataria, à fraude comercial, ao tráfico de drogas e a outras práticas ilícitas.

É a autoridade aduaneira do país, sendo responsável pelos controles aduaneiro e fiscal. Segundo LUZ (2009), o controle aduaneiro tem caráter econômico (ou extrafiscal), que visa proteger a indústria local contra a entrada de mercadorias danosas ao país, que aplicam práticas ilegais do comércio internacional, que são falsificadas ou que apresentam outras características irregulares. Complementarmente, o controle tributário baseia-se na arrecadação de tributos sobre o comércio exterior para financiar o funcionamento do Estado. A Aduana aplica, portanto, os procedimentos

-
- Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA)
 - Departamento de Normas e Competitividade no Comércio Exterior (DENOC)

²⁷ A denominação Secretaria da Receita Federal do Brasil surgiu com a Lei nº 11.45, de 16 de março de 2007.

aduanheiros para verificação da regularidade das importações e exportações e para certificarem o recolhimento tributário²⁸.

A RFB atua em todo o país por meio de Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil (SRRFs), subordinadas ao Secretário. A elas estão subordinadas as Delegacias, Inspetorias e Alfândegas, sendo estas últimas responsáveis pela entrada e saída de mercadorias e pelo alfandegamento de recintos no país. Somam-se 23 Alfândegas da Receita Federal no país, que se encontram distribuídas em portos marítimos e aeroportos internacionais.

Departamento de Polícia Federal – DPF:

A Polícia Federal é um departamento do Ministério da Justiça e tem as seguintes responsabilidades:

- Garantir a segurança do estado;
- Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União;
- Prevenir e reprimir o tráfico ilícito, o contrabando, o descaminho de mercadorias;
- Exercer o controle de pessoas em trânsito internacional e verificar suas regularidades para entrar ou sair do país;
- Exercer a função de polícia marítima nos portos brasileiros por meio de suas Delegacias Especiais de Polícia Marítima (DEPOM).

No âmbito portuário, a Polícia Federal atua no ingresso ou egresso de pessoas estrangeiras no território nacional, no banimento de circulação de mercadorias ilícitas no país, na inspeção para autorizar a importação ou

²⁸ Os principais procedimentos aduanheiros aplicáveis às mercadorias em trânsito internacional encontram-se descritos no Capítulo 3. Eles seguem o Regulamento Aduaneiro instituído pelo Decreto nº 91.030/1985 e atualizado pelo Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.

exportação de mercadorias bélicas ou que apresentem substâncias com fins bélicos.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA:

A ANVISA é uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, criada pela Lei nº 9.782, em 1999. Possui a missão institucional de proteger a saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços, que, no âmbito no comércio exterior, é encarregada de fiscalizar produtos e os meios de transporte para verificar o cumprimento de exigências sanitárias ou de fazer cumpri-las.

Como disposto pela Lei 9.782, a ANIVSA atua nos portos, aeroportos e nos pontos de fronteira por meio da Gerência-Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (GGPAF), representada na Figura 12. Entretanto, é por meio da Coordenação de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (CVPAF) onde está alocado o pessoal que de fato procede com as fiscalizações físicas das cargas nos locais mencionados, estando as CVPAF's vinculadas à Gerência de Inspeção de Produtos e Autorização de Empresas em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (GIPAF).

Quanto as outras três Gerências que compõem o quadro da GGPAF, uma suporta internamente as operações de fiscalização (a Gerência de Planejamento, Avaliação e Acompanhamento em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados - GPAAC), outra atende à questão de circulação de pessoas (a Gerência de Orientação e Controle Sanitário, Avaliação e Controle de Pessoas em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados - GGCOVI), e, por fim, a Gerência de Projetos Especiais em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (GEPES) desenvolve projetos internos e parcerias para o aprimoramento dos trabalhos da Gerência como um todo.

Figura 12 – Organograma da GGPAF da ANVISA.

A ANVISA está presente em 237 unidades distribuídas pelo país, sendo 210 unidades voltadas para a fiscalização e controle sanitário e 27 unidades para a coordenação nos Estados e no Distrito Federal (DF). Sua distribuição no país foi apontada na Tabela 3.

Tabela 3 – Unidades da ANVISA distribuídas pelo território nacional.

Local	Unidades da ANVISA
Portos	42
Aeroportos	55
EADIs (Estado de SP)	49
EADIs (Estados brasileiros, exceto SP)	22
Postos de fronteiras	25
Unidades móveis (Traillers)	17
Coordenação nos Estados e no DF	27
Total	237

Fonte: ANVISA. **Mapa dos Portos nos Estados.** Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Portos+Aeroportos+e+Fronteiras/Publicacao+Portos+Aeroportos+e+Fronteiras/Postos+da+Anvisa+Situados+em+todo+o+Territorio+Nacional>> Acesso em: 12 de abril de 2012.

Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO:

O VIGIAGRO é responsável pelas fiscalizações zoofitossanitária das cargas agropecuárias que passam pelos diferentes pontos de entrada de pessoas e mercadorias no país (SDA, 2001). Sua atuação visa proteger o patrimônio agropecuário brasileiro, a saúde dos cidadãos e o meio ambiente do risco de ingresso de pragas²⁹ e doenças oriundas de outros países, já que o trânsito internacional de mercadorias e de pessoas permite a entrada ou a saída do país desses agentes.

Ele surgiu como um Programa da Secretaria da Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) por meio da Portaria Ministerial nº 297, de 1998, estabelecendo-se, posteriormente, como um Sistema da SDA ao ser incorporado na sua estrutura hierárquica.

O MAPA possui uma estrutura hierárquica complexa. Na Figura 13, representou-se o organograma simplificado da inserção do VIGIAGRO no ministério.

²⁹ Conceito de Praga segundo o Glossário de Termos Fitossanitários (NIMF nº 5 da FAO/ONU): Qualquer espécie, raça ou biótipo de planta, animal ou agente patogênico, nocivos a plantas ou produtos vegetais.

Figura 13 – Organograma Institucional simplificado do MAPA/VIGIAGRO.

O VIGIAGRO é uma Coordenação e um órgão operacional composto por diversas unidades distribuídas nas fronteiras, portos, aeroportos e portos secos, cujo suporte técnico provém dos departamentos técnicos da Secretaria de Defesa Agropecuária³⁰ e a fiscalização conduzida pelo pessoal das Superintendências Federais da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA's).

³⁰ Somam-se seis departamentos técnicos vinculados à SDA que trabalham para normatizar e regular a agropecuária brasileira e fornecer suporte técnico ao VIGIAGRO na condução das inspeções e das fiscalizações do trânsito internacional por possuírem *expertise* nos assuntos dedicados a eles. Os Departamentos Técnicos em questão são:

- Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas (DEFIG);
- Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (DEFIP);
- Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA);
- Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (DIPOV);
- Departamento de Sanidade Vegetal (DSV);
- Departamento de Saúde Animal (DSA).

Somam-se 27 Superintendências Federais (SFA's) descentralizadas e distribuídas em cada Estado brasileiro e no Distrito Federal, que se reportam ao ministro do MAPA. As SFA's são formadas por três Divisões³¹, sendo a Divisão da Defesa da Agropecuária (DDA) a que possui o Serviço de Vigilância Agropecuário (SVA) ou a UVAGRO, a depender do porte das unidades; nelas estão alocados os Fiscais Federais Agropecuários (FFA's), responsáveis pelas fiscalizações³².

A Tabela 4 reúne os números das unidades VIGIAGRO (SVA's e UVAGRO's) alocadas nos portos, aeroportos, recintos alfandegados e pontos de fronteira, que atuam, exclusivamente, na vigilância do trânsito internacional. Estas unidades estão presentes em 106 pontos do território nacional, onde trabalham 790 profissionais, sendo uma parcela relativa aos Fiscais Federais Agropecuários (FFAs).

³¹ As três Divisões de uma SFA são:

- Serviço de Apoio Administrativo (SAD), responsável pela administração da SFA;
- Divisão de Políticas, Produção e Desenvolvimento Agropecuário (DPDAG), responsável por políticas e desenvolvimento agropecuário;
- Divisão de Defesa da Agropecuária (DDA), atuante nas questões da fiscalização e das inspeções do trânsito internacional.

³² No Estado de São Paulo há três SVA's, sendo uma localizada no Porto de Santos, outra no aeroporto de Viracopos e a terceira no aeroporto internacional de Guarulhos.

Tabela 4 – Unidades do VIGIAGRO e número de servidores³³.

Local	Unidades do VIGIAGRO	Servidores e Fiscais Federais Agropecuários
Portos organizados	28	150
Aeroportos internacionais	26	130
Portos Secos, IPA e CLIA	24	360
Postos de fronteiras	28	150
Total	106	790

Fonte: Vigiagro fiscaliza fronteiras, portos e aeroportos. **Notícia Agrícola**: 28 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/98441-vigiagro-fiscaliza-fronteiras--portos-e-aeroportos.html>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2011.

2.2.2.1 Agentes anuentes de cargas

Os agentes anuentes são aqueles que autorizam a importação ou a exportação, por meio, respectivamente, do licenciamento de importação ou do registro de exportação, como será exposto com mais detalhes no Capítulo 3. A Tabela 5 contém a lista completa deles.

³³ Outra unidade do VIGIAGRO que atua nas fiscalizações e nas inspeções do trânsito internacional em locais com menor demanda é a UTRA (Unidade Técnica Regional Agropecuária), que corresponde a um braço operacional da SFA numa localidade distante das SVA's ou das UVAGRO's, sendo particularmente atuante nos portos secos. As UTRA's atendem aos mais diversos assuntos agropecuários nos locais onde estão instaladas, não sendo, portanto, dedicadas ao comércio internacional como os SVA's e as UVAGRO's são. A Tabela não inclui os números das UTRA's.

Tabela 5 – Agentes anuentes de cargas na importação e na exportação.

Ministérios	Agente
Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO)
Ministério do Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Ambientais (IBAMA)
Ministério de Minas e Energia	<ul style="list-style-type: none"> • Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) • Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) • Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) • Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Operações do Comércio Exterior (DECEX) • Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) • Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)
Ministério da Justiça	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Polícia Federal (DPF)
Ministério da Defesa	<ul style="list-style-type: none"> • Exército Brasileiro da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) • Comissão de Coordenação do Transporte Aéreo Civil (COTAC)
Ministério da Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Agência Nacional do Cinema (ANCINE)
Ministério da Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)
Ministério da Ciência e Tecnologia	--

Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Agentes anuentes de cargas do comércio exterior brasileiro**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=246>>. Acesso em: 6 de janeiro de 2012.

Todos os agentes listados na Tabela 5 são anuentes da importação – e serão referenciados nos itens 3.1.1 e 3.1.4.1.1 – , mas somente alguns atuam nas anuências da exportação – como será discutido no item 3.2.2 – . Uma característica comum a eles é que nenhum se dedica, exclusivamente, às questões de anuências das cargas, conduzindo esta atividade paralelamente às suas responsabilidades primárias. Alguns deles já foram previamente apresentados neste trabalho pelo fato de estarem mais presentes nos processos de importação ou exportação, como é o caso da ANVISA, do VIGIAGRO, do DECEX e do DPF.

Como disposto na lista de mercadorias que exigem LI divulgada pelo MDIC (podendo ser acessada pelo link < http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1362506157.pdf>, pôde-se observar que os principais agentes anuentes são: o DECEX, a ANVISA, o MAPA (VIGIAGRO), o IBAMA e o DFPC.

Diferentemente dos demais, ao DECEX cabe o controle administrativo das importações ou exportações, sendo comumente de sua responsabilidade anuir operações diferenciadas ou sujeitas a tratativas especiais, como é o caso da incidência de regimes aduaneiros especiais. Tais operações, entretanto, acontecem preliminarmente à importação ou exportação e não fazem uso do inspecionamentos físicos das cargas. Por outro lado, as anuências da ANVISA, do VIGIAGRO, do IBAMA e do DFPC envolvem, majoritariamente, fiscalização física das mercadorias ou de suas embalagens, o que muito intervém nos fluxos logísticos.

Neste contexto, cabe à ANVISA autorizar parte do ingresso ou da saída do país de medicamentos, fármacos e alimentos. Segundo informações disponibilizadas pela ANVISA, as principais mercadorias sujeitas à sua anuência em 2010 foram³⁴:

- Insumos farmacêuticos, incluídos na categoria de produtos de química orgânica e inorgânica, os quais ocuparam a 5ª posição

³⁴ Informações apresentadas pela Dra. Solange Marques Coelho, Gerente da GIPAF (Gerência de Inspeção de Produtos e Autorização de Empresas em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados) da ANVISA, em palestra promovida pelo ICEX em 2011.

na lista do MDIC dos produtos mais importados pelo Brasil em 2010;

- Produtos farmacêuticos, que ocuparam a 9ª posição na lista do MDIC dos produtos mais importados, também em 2010.³⁵

O VIGIAGRO é responsável pela anuência de animais, seus produtos, derivados e subprodutos; vegetais, seus produtos, derivados, partes e subprodutos; agrotóxicos e fertilizantes; insumos agropecuários em geral; vinhos e bebidas, sendo bastante atuante no comércio de alimentos, bebidas e animais. Por via de regra, diz-se que o VIGIAGRO é responsável por produtos “mais naturais”, ou pouco industrializados, como a soja, o trigo, o milho, ao passo que a ANVISA é responsável por produtos mais industrializados, como os farmacêuticos, alimentos industrializados, por exemplo.

O IBAMA³⁶ é responsável por autorizar operações que envolvem animais vivos, produtos derivados de animais silvestres, madeiras determinadas, resíduos e desperdícios, químicos determinados, materiais danosos à camada de ozônio, pneus e veículos determinados.

E, por fim, o Exército Brasileiro, DFPC, atua junto às operações que envolvem mercadorias bélicas (armas, munições, explosivos) ou substâncias que apresentam potencial bélico. Vale ressaltar que tais substâncias podem fazer parte de produtos de bens de consumo, por exemplo, o que alavanca a participação do DFPC nos trâmites de anuência.

³⁵ Por meio da Resolução nº 81, de 5 de novembro de 2011, a ANVISA publicou seus procedimentos para importação de produtos sujeitos ao controle sanitário por meio do Regulamento Técnico de Bens e Produtos Importados para fins de Vigilância Sanitária.

³⁶ O IBAMA é também muito atuante nas questões ambientais dos portos, que não serão aqui exploradas.

3. GESTÃO E APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE FRONTEIRA ÀS CARGAS CONTEINERIZADAS NO PORTO DE SANTOS

Os procedimentos de fronteira são aplicados pelos agentes intervenientes (descritos no item 2.2) quando as cargas containerizadas encontram-se nos recintos alfandegados (apresentados no item 2.3). Os procedimentos serão sistematicamente apresentados ao longo deste Capítulo, junto com a identificação dos principais intervenientes, documentos, taxas e sistemas de informação que subsidiam as operações, na constituição de um cenário construído com os dados obtidos.

Como forma de facilitar a compreensão, a autora estruturou a apresentação dos procedimentos em quatro etapas, que ora retratam procedimentos de deslocamento das cargas e ora procedimentos estritamente burocráticos incidíveis quando as cargas encontram-se paradas ou armazenadas nas instalações alfandegadas. Tais etapas foram esquematicamente ilustradas por meio de fluxogramas de processos, compostos por algumas subetapas, que também serão apresentadas ao longo do Capítulo.

A descrição dos procedimentos será orientada com foco nas operações do Porto de Santos, embora alguns descritivos possam ser aplicados à outros portos. Serão identificados, ao longo dos textos, os procedimentos ou documentos aplicados apenas ao caso de Santos e as estimativas numéricas feitas com base na pesquisa em campo (por meio de observações da operação e das entrevistas conduzidas).

3.1 Importação

A Figura 14 contém o **fluxograma de importação**³⁷ que servirá como pano de fundo para o descritivo operacional desta parte. O processo de importação é composto pelas seguintes etapas:

- ETAPA 1: Licenciamento de Importação;
- ETAPA 2: Procedimentos com navio;
- ETAPA 3: Trânsito aduaneiro, transferência e armazenagem de contêineres;
- ETAPA 4: Nacionalização e suas tratativas preliminares / complementares.

As quatro etapas serão discutidas na ordem numérica para favorecer a compreensão da sequência das operações. Entretanto, deve-se ter em mente que as ETAPAS 2 e 3 referem-se aos procedimentos burocráticos aplicados para o deslocamento das cargas – a primeira relativa à navegação de longo curso e ao descarregamento do navio e a segunda para trânsito entre instalações alfandegadas – e as ETAPAS 1 e 4 aos procedimentos burocráticos complementares à nacionalização, aplicados quando as cargas encontram-se paradas ou armazenadas nas instalações alfandegadas. A ETAPA 1 descreve um procedimento burocrático – o licenciamento de importação – que pode ser conduzido em dois momentos: um antes do embarque no exterior e outro após a chegada da carga ao país. A modalidade pós-embarque será retomada na ETAPA 4 como tratativa preliminar à nacionalização³⁸, quando, então, serão apresentados os procedimentos aduaneiros para importar a carga.

As Figuras 15, 16 e 17, mostradas na sequência, retratam, respectivamente, as ETAPAS 2, 3 e 4.

³⁷ O esquema proposto pela Figura 16 é aplicável apenas à **carga estrangeira** quando submetida à importação. Ele deixa de ser aplicado quando a mercadoria é nacionalizada.

³⁸ Optou-se por destrinchar a discussão sobre o licenciamento de importação em duas etapas para melhor compreensão do encadeamento burocrático dos fatos.

Figura 14 – Fluxograma de importação das cargas containerizadas marítimas.

Figura 15 - Etapa 2 do fluxograma de importação.

Figura 16 - Etapa 3 do fluxograma de importação.

Figura 17 – Etapa 4 do fluxograma de importação.

3.1.1 ETAPA 1 - Licenciamento de importação

A primeira etapa do fluxograma de importação (Figura 14) explora um procedimento burocrático denominado licenciamento de importação; por meio dele, é autorizada ou não a entrada de mercadoria estrangeira no país quando sujeita a ele³⁹. Este procedimento é realizado pelos agentes anuentes, cuja relação completa foi apresentada no item 2.2.2.1.

O principal documento envolvido nesta etapa corresponde à licença de importação, a LI, que é imprescindível para a nacionalização nos casos em que há sua exigibilidade.

Como regra geral, as importações brasileiras estão dispensadas de licenciamento⁴⁰. Contudo, por meio de entrevistas realizadas com despachantes aduaneiros, foi estimado que **cerca de 30% das importações de cargas containerizadas pelo país exigem o licenciamento de importação**⁴¹. Este número é uma estimativa, devido à dificuldade de se obter dados oficiais, sendo de baixa confiabilidade.

A aplicabilidade do licenciamento de importação é determinada pelo governo brasileiro ao considerar aspectos políticos e diplomáticos entre países, a situação econômica do país e as questões técnicas das mercadorias. O governo divulga a lista das mercadorias sujeitas ao

³⁹ Segundo art. 550 do Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009): a importação de mercadoria está sujeita, na forma de legislação específica, a licenciamento, por meio do SISCOMEX.

⁴⁰ Como disposto no art. 8º da Portaria SECEX 10/2010.

⁴¹ Segundo normas da OMC, a maior parte das importações feitas por seus países membros devem estar isentas do licenciamento prévio de importação. Isto ocorre porque o órgão internacional preza pela liberação do comércio internacional e o uso excessivo da LI é visto como medida protecionista pelo país.

Para os casos em que há aplicabilidade da LI, o descumprimento do pedido de licenciamento de importação prévio à importação acarreta em infração administrativa punível com multa de 30% do valor aduaneiro da mercadoria (art. 706, inciso I, Decreto 6.759/2009) ou veto à sua entrada no território nacional.

licenciamento de importação no endereço eletrônico do MDIC⁴², que é plausível de alteração sem anúncio prévio.

O licenciamento de importação corresponde a um procedimento administrativo orientado pelo Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações (Acordo PLI) da OMC, que deve ser previsível, transparente e seguir ao GATT. Este acordo criou as **licenças automáticas de importação**, que são concedidas de forma imediata para todas as requisições⁴³, e as **licenças não-automáticas**, que foram definidas de forma excludente e estão sujeitas à avaliação prévia do órgão anuente para seu deferimento⁴⁴. As **licenças não-automáticas**, por sua vez, são caracterizadas pela exigibilidade de até duas modalidades: a **pré-embarque**, que deve ocorrer antes do embarque da mercadoria no país, e a **pós-embarque**, que ocorre após a chegada da mercadoria ao país. Esta última modalidade, entretanto, não é exigível em todos os casos.

A Tabela 6 caracteriza as modalidades de licenciamento de importação.

⁴² A lista de mercadorias sujeitas à LI pode ser obtida pelo link:
< http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1362506157.pdf>.

⁴³ No caso brasileiro, pode-se demorar até 10 dias úteis para a análise e a efetivação do licenciamento automático de importação pelo órgão anuente. (LUZ, 2010, p. 41).

⁴⁴ Segundo art. 12 da Portaria SECEX nº 23, de 14/07/11, o sistema administrativo das importações brasileiras compreende as seguintes modalidades: I – importações dispensadas de licenciamento; II – importações sujeitas a licenciamento automático; III – importações sujeitas a licenciamento não automático.

Tabela 6 – Fases relativas ao licenciamento de importação.

Licenciamento de Importação	
Não-automático	Automático
<ul style="list-style-type: none"> • Pré-embarque: requisição deve ser feita antes do embarque da mercadoria no exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa única eletrônica
<ul style="list-style-type: none"> • Pós-embarque: requisição deve ser feita quando a mercadoria encontra-se em solo brasileiro. Neste caso, é necessária inspeção física da carga. 	

O pedido, o acompanhamento e o deferimento do licenciamento de importação são realizados pelo sistema de informação **SISCOMEX**⁴⁵ – Sistema Integrado do Comércio Exterior – um *software* desenvolvido pela Receita Federal que também tem, como gestores, o BACEN e a SECEX. Este sistema permite uma conexão *online* entre profissionais do comércio exterior e órgãos públicos intervenientes dos procedimentos aduaneiros, sendo um meio de registro e envio de documentos. Este sistema será mencionado outras vezes ao longo do trabalho por ser utilizado para outros procedimentos aduaneiros.

O registro do pedido do licenciamento de importação deve ser feito somente quando a mercadoria alvo de importação exigir tal procedimento. Assim, o importador ou seu despachante aduaneiro deve registrá-lo no SISCOMEX, o qual é, então, encaminhado ao agente anuente competente. O

⁴⁵ O SISCOMEX foi instituído pelo Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, em todo o território aduaneiro, com intuito de, inicialmente, fornecer aos exportadores um modo mais prático para realizar o despacho aduaneiro de exportação, sendo atribuído ao sistema a denominação “SISCOMEX-Exportação”, por tal motivo. Em 1997, expandiu-se o uso do sistema para o despacho de importação, cujo módulo adicional foi denominado por “SISCOMEX-Importação”. Por SISCOMEX designa-se ambos os módulos (de importação e o de exportação).

prazo que os anuentes possuem para deferir ou indeferir um pedido de licenciamento de importação é de **60 dias** corridos da data de registro⁴⁶.

Nos casos envolvendo licenciamento pré- e pós-embarque, o importador deve solicitar duplamente o pedido para deferimento da LI: preliminarmente ao embarque da mercadoria no exterior e, posteriormente, de sua chegada ao país. O prazo para deferimento de cada modalidade é o mesmo: são necessários até 60 dias antes do embarque e, no máximo, mais 60 dias após a chegada da carga ao porto marítimo para se ter ambas as modalidades deferidas.

O licenciamento de importação pós-embarque será tratado com mais detalhes no item 3.1.4.1.1 da ETAPA 4, já que envolve inspecionamento físico da carga.

⁴⁶ Segundo Art. 23 da Portaria SECEX nº 23, de 14/07/11: No licenciamento não automático, os pedidos terão tramitação de, no máximo, 60 (sessenta) dias contados a partir da data de registro no SISCOMEX.

Parágrafo único. O prazo de 60 (sessenta) dias, estipulado neste artigo, poderá ser ultrapassado, quando impossível o seu cumprimento por razões que escapem ao controle do órgão anuente do Governo Brasileiro.

3.1.2 ETAPA 2 – Procedimentos com o navio

A segunda etapa aborda os procedimentos relativos aos navios e será apresentada por meio de subetapas para auxiliar na compreensão do processo. Esta etapa é relevante, pois demarca o início e o fim das operações logísticas das cargas containerizadas, além de ser bastante custosa para o importador ou exportador. Será também apresentado o Projeto Porto Sem Papel da SEP, pois ele consiste num avanço tecnológico para gestão das informações nesta fase do processo.

Os procedimentos burocráticos e fiscalizatórios aplicáveis às embarcações são bastante influentes no processo logístico, já que viabilizam o descarregamento e o carregamento dos contêineres. Isto pôde ser notado, com maior evidência, durante a greve dos servidores públicos federais que ocorreu no ano de 2012. A paralisação ou a redução das atividades fiscalizatórias da ANVISA, do VIGIAGRO, da Polícia Federal e da Receita Federal levou ao caos operacional nos portos brasileiros.

A greve inviabilizou a atracação, a operação e a desatracação das embarcações nos portos marítimos, visto a não emissão, pelos agentes responsáveis, dos documentos específicos. Somente no Porto de Santos, foram verificadas filas para atracação de, até, 150 embarcações⁴⁷. Consequentemente, a greve culminou com altos custos para os importadores ou exportadores, já que tanto os navios quanto as cargas permaneceram paradas por tempos indeterminados. Como exposto pelo Diretor executivo do Sindicato das Agências de Navegação Marítimas e Atividades Afins do Rio de Janeiro (SindaRio), Luiz Antonio Carvalho, o custo médio diário de um navio é de US\$30 mil⁴⁸, estando ele parado ou não. Assim, com filas diárias

⁴⁷ Este número foi mencionado na seguinte referência: Greve dos servidores federais afeta Porto de Santos. **G1**: Santos, 9 de agosto de 2012. Disponível em: < <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2012/08/greve-dos-servidores-federais-afeta-o-porto-de-santos.html> >. Acesso em: 21 de agosto de 2012.

Também foi comentado que a situação normal do Porto de Santos inclui por volta de 50 embarcações em fila, quantidade esta que chegou a 150 navios em fila no momento da greve dos fiscais.

⁴⁸ MENEZES, Caio de; ALMEIDA, Henrique de. Greve na aduana deixa

chegando a 150 navios somente no Porto de Santos, os custos extras passaram de US\$ 4,5 milhões.

Esta situação expõe a relevância dos procedimentos burocráticos nos custos das operações comerciais.

3.1.2.1 Descrição dos procedimentos com o navio

Esta etapa aparece exposta no fluxograma da Figura 15, no qual foram designadas cinco subetapas que descrevem os procedimentos com os navios:

- **Subetapa 1:** Navegação de longo curso;
- **Subetapa 2:** Fundeio e Vistorias I;
- **Subetapa 3:** Atracação;
- **Subetapa 4:** Vistorias II;
- **Subetapa 5:** Descarregamento e carregamento dos contêineres;
- **Subetapa 6:** Desatracação.

A carga containerizada com destino ao Brasil é embarcada em algum porto no exterior e destinada à navegação de longo curso (**subetapa 1**). Com 48h de antecedência à sua chegada, cabe ao armador fazer a Requisição para Atracação e Prioridade (RAP) para a autoridade portuária e para os operadores portuários no porto de atracação. Para isso, alguns documentos devem ser informados à AP, como o *Bill of Lading*⁴⁹ (B/L) e o Manifesto da

estivadores sem trabalho. Jornal do Brasil: 20 de agosto de 2012. Disponível em: < <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/08/20/greve-na-aduana-deixa-estivadores-sem-trabalho/> >. Acesso em: 21 de agosto de 2012.

⁴⁹ O *Bill of Lading* é um documento do transporte marítimo, comumente referenciado em inglês e oficialmente designado pela aduana brasileira como “Conhecimento de Carga”. Este documento implica na posse ou na propriedade da mercadoria pelo importador, sendo gerado e emitido pelo transportador marítimo ou pelo consolidador, um agente de carga envolvido na consolidação de cargas de diversos consignatários em um mesmo contêiner, para atender ao pequeno importador ou exportador.

Carga⁵⁰ a bordo, os quais contêm todas as informações relativas às cargas a bordo, suas procedências e destinos. Complementarmente, deve ser também informado à AP a Lista de Materiais Perigosos (LMP), mesmo que nenhuma carga nestas condições esteja a bordo⁵¹.

De posse desses documentos, cabe à AP de Santos realizar o cronograma de atracação dos navios, segundo suas prioridades, e gerenciá-lo durante fundeio, atracação e desatracação. Para tanto, a AP do Porto de Santos realiza reuniões diárias – somente em dias úteis – para elaborar o cronograma das embarcações, que é aberto ao público e conta com a adesão dos Despachantes de Navios⁵². Esta reunião é, principalmente, realizada no dia útil anterior aos feriados e aos finais de semana, já que se deve definir o cronograma para os dias subsequentes⁵³.

No que tange aos sistemas de informação utilizados neste momento, no caso do Porto de Santos, usa-se o SED (Supervia Eletrônica de Dados) e o DT-E (Declaração de Transferência Eletrônica) para realizar as operações com a RAP e o envio de outros documentos, como o Manifesto da Carga, o B/L e a LMP.

Ainda durante a navegação de longo curso **(subetapa 1)**, cabe ao armador, por meio de seu agente marítimo⁵⁴, fazer a contratação de serviços - terceirizados ou fiscalizatórios prestados pelos órgãos governamentais - necessários para atracação e desatracação no porto de destino. Nos serviços terceirizados, incluem-se a rebocagem e a praticagem, necessários para a manobra do navio da área de fundeio ao cais, e vice-versa, quando o navio for deixar o porto **(subetapas 3 e 6)**. Por outro lado, **os serviços fiscalizatórios incluem a participação da Capitania dos Portos, da**

⁵⁰ O Manifesto de Carga reúne as informações dos B/L's que possuem mesma origem e mesmo destino.

⁵¹ Estes procedimentos são feitos exclusivamente por Santos.

⁵² Os Despachantes de Navio prestam serviços terceirizados para cuidar dos trâmites burocráticos referentes à estadia, atracação, operação e desatracação do navio no porto. O Despachante Aduaneiro, por sua vez, executa serviços / despachos das cargas de importação / exportação.

⁵³ O cronograma das atracações diárias é liberado pela AP em sua página na *internet*.

⁵⁴ As Agências Marítimas são empresas onde os Despachantes de Navio trabalham.

Polícia Federal, da Alfândega da RFB e da ANVISA, cujas fiscalizações e autorizações são imprescindíveis para atracação e operação dos navios.

Deste modo, por conta da alta interferência dos agentes governamentais no fluxo dos navios, listou-se, na Tabela 7, os **principais documentos e taxas operacionais / fiscalizatórias empregadas por eles**. Vale ressaltar que há incidência de outras taxas nos procedimentos com o navio provenientes da navegação de longo curso, como o Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)⁵⁵. Entretanto, as taxas de maior valor estão atreladas aos serviços da praticagem e rebocagem, que não serão aqui discutidas.

⁵⁵ Como disposto pela Lei nº 10.893/2004, o AFRMM corresponde a um encargo incidente nas operações atreladas à navegação de longo curso, sendo imprescindível seu pagamento ou menção de sua suspensão, isenção ou da não incidência do tributo em casos especiais, para que a Receita Federal libere ou autorize a saída de mercadorias das zonas primárias portuárias. O AFRMM destina-se a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante, sendo de competência da Receita Federal as atividades relativas à cobrança, fiscalização, arrecadação e concessão de incentivos (art. 3º da Lei nº 10.893/2004).

Utiliza-se o sistema **Mercante** para recolhimento do AFRMM.

Tabela 7 – Principais documentos e taxas requeridos pelos agentes governamentais⁵⁶.

Agente		Principais documentos	Taxas
1	ANVISA	<ul style="list-style-type: none"> Solicitação de Certificado Certificado de Livre Prática Formulário Água de Lastro Lista de Tripulantes / Passageiros Lista de Vacinação Lista das escalas (<i>Ports of call</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Taxa de vistoria (TFVS)⁵⁷ Taxa para o Certificado de Livre Prática Taxa para desratização
2	Capitania dos Portos	<ul style="list-style-type: none"> Despacho da Capitania dos Portos Formulário Água de Lastro Planilha de Dados GMDSS⁵⁸ Lista de Tripulantes/Passageiros 	<ul style="list-style-type: none"> Taxa de vistoria T.U.F (Taxa de Utilização de Faróis)
3	Polícia Federal	<ul style="list-style-type: none"> Passe de entrada Passe de saída Lista de Tripulantes/Passageiros 	<ul style="list-style-type: none"> FUNAPOL⁵⁹
4	Alfândega da RFB	<ul style="list-style-type: none"> Termo de Responsabilidade Termo de Visita Aduaneira Passe de Saída Manifestos das Cargas impressos 	<ul style="list-style-type: none"> SISCARGA

A seguir, é feita uma breve apresentação das responsabilidades e dos trâmites dos quatro agentes governamentais listados acima:

- 1. ANVISA:** é a autoridade sanitária do país e responsável por inspecionar as embarcações que adentram as zonas portuárias brasileiras. O principal documento concedido por ela é o

⁵⁶ Os documentos listados em negrito são providenciados ou gerados pelo respectivo agente governamental, enquanto os outros documentos devem ser fornecidos pelo armador.

⁵⁷ Taxa de Fiscalização da Vigilância Sanitária.

⁵⁸ GMDSS – Sistema Global de Socorro e Segurança Marítima.

⁵⁹ FUNAPOL - Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal.

Certificado de Livre Prática, que assegura as condições sanitárias das embarcações, liberando-as para operação no porto brasileiro. Quando uma embarcação faz diversas escalas consecutivas em portos brasileiros, a concessão do Certificado é requerida somente na primeira atracação.

O Certificado de Livre Prática, que é imprescindível para atracação, pode ser concedido a bordo ou via rádio, dependendo das características da viagem, dos portos de escala que a embarcação costuma fazer, da frequência com que atraca nos portos brasileiros. A modalidade a bordo é aquela emitida após a inspeção sanitária e a via rádio aquela que é emitida a partir da avaliação satisfatória das informações que constam na Solicitação de Certificado, sem que ocorra, de fato, a inspeção sanitária à embarcação. As principais situações nas quais o Certificado da ANVISA é emitido sem vistoria a bordo ocorrem quando a embarcação passou, previamente, por algum outro porto brasileiro ou se ela costuma fazer viagens frequentes aos portos brasileiros, necessitando, neste caso, **uma** vistoria por ano da ANVISA.

A ANVISA também requer outros documentos, como o formulário sobre a Água de Lastro, a lista de tripulantes / passageiros, lista de vacinação, lista dos portos em que o navio fez escalas (*ports of call*), dentre outros. Ela é também responsável por verificar a condição de Água de Lastro⁶⁰ da embarcação.

Os procedimentos realizados pela ANVISA ocorrem, majoritariamente, quando a embarcação está fundeada **(subetapa 2)**, embora tenham que ser iniciados quando a embarcação está na navegação de longo curso **(subetapa 1)**. Isto ocorre pois a Livre Prática é necessária para o navio atracar e operar.

⁶⁰ A Água de Lastro consiste na água colocada em tanques de uma embarcação com o objetivo de alterar o seu calado, mudar suas condições de flutuação, regular a sua estabilidade e melhorar sua manobrabilidade.

Deve-se, obrigatoriamente, pagar a Taxa de Vistoria (TFVS) e a Taxa para a Livre Prática. Outras taxas podem ser incidentes, como a taxa de desratização.

- 2. Capitania dos Portos:** é a autoridade marítima do país e, por meio da concessão do Despacho da Capitania, investiga a adequação das condições de segurança (botes, bóias, água de lastro) da embarcação. Caso não estejam adequadas, a embarcação é retida no porto até a regularização das pendências. Caso a embarcação seja conhecida pela Capitania, ou que tenha sido previamente vistoriada pela Capitania num período de 18 meses da data prevista para nova atracação, o Despacho da Capitania é concedido sem vistoria a bordo. Para tanto, é imprescindível o pagamento da taxa de vistoria para concessão do documento em todas as atracações. As solicitações deste documento pela Capitania acontecem quando a embarcação ainda está na navegação de longo curso **(subetapa 1)**, podendo ser concedida quando se encontra fundeada **(subetapa 2)** ou já atracada **(subetapa 4)**.

Alguns outros documentos são também exigidos pela Capitania, como a Planilha de Dados GMDSS, que contém informações sobre o navio, a Planilha Água de Lastro, a lista de tripulantes / passageiros. A Capitania dos Portos é também responsável pela Água de Lastro das embarcações.

A Capitania dos Portos também exige o pagamento da T.U.F. (Taxa de Utilização de Farol), que orienta o tráfego aquaviário das embarcações no porto em questão.

- 3. Polícia Federal:** no âmbito dos procedimentos com as embarcações, a Polícia Federal é responsável por emitir o Passe de Entrada e o de Saída para as embarcações quando em portos brasileiros. Tais documentos devem ser requeridos à Polícia Federal durante a atracação **(subetapa 3)** e em conjunto com alguns outros, como a guia de recolhimento da FUNAPOL.

A Polícia Federal vistoria a embarcação após atracação **(subetapa 4)** para tratar da imigração dos tripulantes.

- 4. Alfândega da RFB:** A autoridade aduaneira deve receber o Termo de Visita Aduaneira (TVA) e o Termo de Responsabilidade do armador. A Alfândega deve conceder o Passe de Saída da embarcação **(subitem 6)** por meio do SISCARGA.

Dando sequência ao fluxograma da Figura 15, a embarcação ao chegar à zona portuária, dirige-se à área de fundeio **(subetapa 2)** para aguardar a notificação da AP para atracação. Neste instante, visitas a bordo podem ser realizadas pela Capitania dos Portos e ANVISA para concessão dos documentos por elas emitidos, embora não sejam obrigatórias em todas as escalas previstas em portos brasileiros.

A atracação do navio ao cais **(subetapa 3)** envolve a visita a bordo da Polícia Federal e da Receita Federal **(subetapa 4)**. A Polícia Federal vai a bordo para tratar dos procedimentos de imigração da tripulação do navio (verificar o passaporte da tripulação) e a Receita Federal para recolher os Manifestos de Carga (versão impressa) diretamente com o comandante do navio. Outros agentes, como a Capitania dos Portos e a ANVISA, podem ir a bordo no momento da atracação, quando julgarem relevante sua atuação.

Com a liberação dos agentes, iniciam-se as operações de descarregamento dos contêineres do navio, que são acompanhadas pelos procedimentos de carregamento de outros contêineres que devem seguir viagem a outro porto **(subetapa 5)**. Tais operações são simultâneas, pois se opera um navio segundo um plano pré-estabelecido para alocação dos contêineres a bordo⁶¹.

Ao término das operações de descarregamento dos contêineres, é feito o Boletim de Descarga pelo OGMO, o qual é encaminhado para a AP para se ter conhecimento do nível de serviço de seus portos e servir como base para cobrança dos operadores portuários quanto ao uso das instalações

⁶¹ Este plano aborda a melhor distribuição dos contêineres no navio segundo a massa, tipo de carga transportada, prioridade no descarregamento, dentre outros aspectos.

portuárias. O Boletim de Descarga conta com informações dos contêineres que foram descarregados da embarcação, incluindo sua massa que foi mensurada no momento do descarregamento. Para as cargas embarcadas, faz-se o Boletim de Carga – utilizado na exportação. No caso do Porto de Santos, ambos os documentos são enviados, eletronicamente, para a AP por meio do sistema SED/DT-E.

Após o cumprimento das atividades no porto em escala, a embarcação é desatracada do cais e segue viagem de longo curso (**subetapa 6**). Nela, o armador deve gerar o *draft* do B/L a bordo, muito utilizado nas operações de exportação.

3.1.2.2 Projeto Porto Sem Papel

O Projeto Porto Sem Papel (PSP) foi elaborado pela SEP para modernizar os sistemas de informação utilizados para a gestão das cargas e das embarcações e para elevar o grau tecnológico da operação portuária. Ele foi inspirado pelo Porto de Valência, da Espanha, e levou em consideração a tentativa fracassada de implementar o SISPORTOS⁶² - Sistema Integrado de Dados – conduzida pelo Ministério dos Transportes nos anos 2005 e 2006, época em que a SEP ainda não existia.

Atualmente, encontra-se em fase de implementação a primeira fase do projeto, composta pelo Concentrador de Dados Portuários e o Portal de Informações Portuárias⁶³.

⁶² O PSP é um projeto da SEP em elaboração conjunta com o SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados). O SISPORTOS também envolveu a participação do SERPRO, cujo projeto, basicamente, permaneceu na fase de mapeamento dos processos e das operações dos principais portos brasileiros, como o de Santos e o de Vitória. O projeto foi idealizado para servir como um integrador dos vários sistemas em uso, incluindo-se, inicialmente, a integração com o SISCOMEX e o Sistema Mercante. Embora tal projeto não tenha saído do papel, ele serviu como base para o desenvolvimento do PSP por conta do mapeamento realizado e pelo conhecimento adquirido durante a fase do SISPORTOS.

⁶³ O PSP contempla diversas iniciativas, como o Concentrador de Dados Portuários, o Portal de Informações Portuárias, o VTMS (*Vessel Traffic Management System* - Sistema de Gestão de tráfego de Navio), o Carga Inteligente, que são diversas modalidades de sistemas e de tecnologias.

O Concentrador de Dados Portuários consiste numa plataforma disponibilizada na *web* para acesso de algumas informações pré-estabelecidas por usuários e agentes governamentais. Por meio dele é acessado o Documento Único Virtual (DUV), que disponibiliza informações necessárias para a liberação para atracação ou desatracação das embarcações nos portos brasileiros. A Figura 18 ilustra a concepção do DUV.

Figura 18 – O Concentrador de Dados do Projeto Porto Sem Papel⁶⁴.

Foram designados como “órgãos anuentes permanentes” do Concentrador de Dados, a AP, a Capitania dos Portos, a ANVISA, a Alfândega da RFB e a Polícia Federal, pelo fato de sempre estarem presentes nos procedimentos que envolvem os navios. O VIGIAGRO (ou MAPA) foi incluído na lista dos órgãos governamentais para receber informações, de antemão, sobre as cargas containerizadas. Esta facilitação não foi contemplada na primeira etapa do projeto.

As informações que serão processadas pelo DUV são hoje, em parte, processadas pelo SED, como a lista de cargas perigosas.

O Portal de Informações Portuárias está sendo instituído para agilizar as operações dos navios e das cargas por meio do acesso facilitado às

⁶⁴ SEP. Disponível em: < http://www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/porto-sem-papel/pag_inicial >. Acesso em: 19 de junho de 2012.

informações por qualquer interessado. O portal pode ser acessado via *web* por usuários, agentes governamentais ou privados.

3.1.3 ETAPA 3 – Trânsito aduaneiro⁶⁵, transferência e armazenagem de contêineres⁶⁶

A terceira etapa explora as rotas logísticas e as opções de armazenagem que as cargas containerizadas podem admitir na importação pelo Porto de Santos. Serão tratados os aspectos logísticos e os procedimentos burocráticos que acompanham os movimentos das cargas containerizadas pelo Porto de Santos, e pelos recintos alfandegados de zona secundária, os CLIA e as EADIs.

O descarregamento dos contêineres do navio pode ser dito finalizado a partir do momento em que o terminal registra a **Presença de Carga** no SISCARGA⁶⁷, permitindo que tais contêineres sejam ali retidos ou transferidos a outros recintos alfandegados, como representado na Figura 16.

A **subetapa 1**, ilustrada na Figura 16, diz respeito à transferência do contêiner dentro do porto organizado de Santos ou para algum CLIA da baixada santista, utilizando-se, para isto, a **Declaração de Transferência (DT)**. Por outro lado, como representado na **subetapa 2**, o contêiner que segue destino a alguma EADI deve fazer uso da **Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA)**.

A seguir, serão apresentadas as **subetapas 1 e 2** (trânsito aduaneiro e transferência de contêineres), para, posteriormente, serem explorados os

⁶⁵ Legalmente conhecido como regime aduaneiro especial de trânsito aduaneiro.

⁶⁶ Esta etapa foi inteiramente descrita com base na operação do Porto de Santos.

⁶⁷ Em dezembro de 2007, entrou em operação o SISCOMEX Carga por meio da Instrução Normativa RFB nº 800 que, embora possua também o nome “SISCOMEX”, corresponde a um outro sistema da Receita Federal, utilizado para o controle de entrada e saída de embarcações e da movimentação de mercadorias nos portos do país. O SISCOMEX Carga também é conhecido por SISCARGA.

procedimentos para armazenagem das cargas containerizadas nas instalações alfandegadas.

3.1.3.1 Trânsito aduaneiro e transferência das cargas containerizadas

A movimentação dos contêineres entre instalações alfandegadas é comumente utilizada durante os procedimentos de nacionalização. As cargas containerizadas permanecem sob a responsabilidade do terminal que operou o navio até o momento em que o deixam para ir a outro recinto alfandegado, que passa, então, a ser o novo **fiel depositário**⁶⁸.

Como retratado na Figura 16, a **transferência de contêineres (subetapa 1)** é uma possibilidade para movimentação da carga containerizada estrangeira dentro do Porto de Santos ou para CLIAS próximos a ele, por meio da **Declaração de Transferência (DT)**.

Esta opção foi instituída no Porto de Santos como alternativa à **Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA) – subetapa 2 da Figura 16** – para dar mais agilidade para a movimentação e a remoção dos contêineres da zona primária. Isto ocorre pois tal documento é concedido por operadores portuários no sistema DT-E, e não pela Aduana, no SISCARGA, como ocorre para a DTA. A solicitação da DT pode acontecer antes mesmo da chegada do contêiner ao porto organizado, o que dirime esperas desnecessárias das cargas containerizadas. Os procedimento de transferência perduram por algumas horas (geralmente 3h)⁶⁹.

Por via de regra, a DTA consiste num documento imprescindível para a remoção de cargas containerizadas estrangeiras da zona primária para a secundária ou entre as zonas secundárias. Entretanto, embora os CLIAS

⁶⁸ O termo “fiel depositário” é utilizado pelo Regulamento Aduaneiro para designar a plena responsabilidade da pessoa jurídica que armazena ou transporta a mercadoria estrangeira no território nacional quanto a sua segurança.

⁶⁹ O prazo máximo para transferência dos contêineres do terminal é de 48h, contados a partir da Presença de Carga.

serem recintos alfandegados de zona secundária, pode-se utilizar a DT para a remoção das cargas containerizadas do Porto de Santos para eles⁷⁰.

A movimentação dos contêineres com conteúdo estrangeiro para as EADIs é exclusivamente feita com a DTA, um documento concedido pela Receita Federal que envolve procedimentos burocráticos e fiscalizatórios mais complexos que para a expedição da DT (concedida sem delongas burocráticas por meio do DT-E por não envolver procedimentos com a aduana, e sim apenas com os operadores portuários).

Como posto por NG, PADILHA e PALLIS (2013), embora portos marítimos enfrentem congestionamentos e lotação com alta frequência, eles não facilitam ou encorajam a transferência dos contêineres para portos secos. A pesquisa dos autores constatou que a remoção das cargas containerizadas para lugares interioranos reduz a coleta de impostos na Alfândega que deve autorizar o trânsito aduaneiro, repassando-a para outra Alfândega competente, sendo este o principal motivo para dificultar o trânsito aduaneiro.

Os autores NG, PADILHA e PALLIS (2013) identificaram o estabelecimento de uma competição pelas cargas containerizadas entre operadores privados dos portos marítimos e os operadores dos portos secos. Deste modo, portos secos viram-se forçados a incrementar e diversificar seus serviços para manterem-se competitivos. Assim, o trânsito aduaneiro é particularmente utilizada quando o importador deseja armazenar suas mercadorias nas EADIs sob o regime especial de entreposto aduaneiro, que é somente permitido na zona secundária. Sob tal regime, o importador pode manter suas mercadorias no país por mais tempo, até que seja nacionalizada; por isso, grande parte dos interessados nesta operação são os importadores industriais.

Pelo fato dos recintos alfandegados serem de responsabilidade da Receita Federal e os portos organizados marítimos da Secretaria Especial dos Portos, a SEP, desintegra-se o desenvolvimento setorial, o que prejudica a integração logística entre tais instalações. Esta questão foi comentada pelo Sr. Pedro Brito, atual diretor da ANTAQ e ex-ministro da SEP/PR:

⁷⁰ Pela próxima localização à zona primária, sendo a mesma Alfândega competente do Porto de Santos.

[...] faz parte da agenda de prioridades incluir os portos secos no âmbito da política portuária. Pelo fato de hoje esses entrepostos aduaneiros responderem para a Receita Federal, dificulta-se o desenho de uma estratégia logístico-portuária.⁷¹

Os procedimentos fiscalizatórios e burocráticos exigíveis para a obtenção da DTA foram resumidos na Tabela 8. Eles efetivam-se em três fases: (1) despacho para trânsito aduaneiro; (2) desembaraço para trânsito aduaneiro; (3) Trânsito aduaneiro.

Tabela 8 – Fases para a obtenção da DTA e trânsito aduaneiro.

Fases		Descrição	Agente
1	Despacho de trânsito aduaneiro	<ul style="list-style-type: none"> Registro da DTA no SISCARGA 	<ul style="list-style-type: none"> Importador ou despachante aduaneiro
		<ul style="list-style-type: none"> Parametrização da solicitação <ul style="list-style-type: none"> Canal verde Canal vermelho (exige conferência para trânsito) Ajuste das cautelas fiscais 	<ul style="list-style-type: none"> Receita Federal
2	Desembaraço para trânsito	<ul style="list-style-type: none"> Liberação dos contêineres para trânsito aduaneiro 	<ul style="list-style-type: none"> Receita Federal
3	Regime de trânsito aduaneiro	<ul style="list-style-type: none"> Trânsito aduaneiro entre recintos alfandegados 	<ul style="list-style-type: none"> Transportadora registrada na Receita Federal
		<ul style="list-style-type: none"> Conferência física e documental Conclusão do trânsito aduaneiro 	<ul style="list-style-type: none"> Receita Federal

A solicitação da DTA é feita no SISCARGA pelo importador ou por seu despachante aduaneiro somente após a Presença de Carga do contêiner no recinto alfandegado, que seguirá, depois, para a EADI em trânsito aduaneiro.

⁷¹ PIRES, Fernanda. Agência deve rever regra portuária. **Valor Econômico**, Santos, 4 julho 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/896515/agencia-deve-rever-regra-portuaria>>. Acesso em: 5 de abril de 2012.

A solicitação é, então, submetida ao **Despacho para Trânsito Aduaneiro**, a primeira fase para a obtenção da DTA.

O pedido da DTA é parametrizado pela Receita Federal nos canais verde ou vermelho. O canal verde retrata o aceite pela Receita Federal, sem exigência da conferência para trânsito e o vermelho, a necessidade de conduzir o exame documental e a inspeção física da carga conteineirizada, para deferir ou indeferir o pedido de DTA. A conferência para trânsito tem, por finalidade, identificar o beneficiário, verificar a mercadoria e a correção das informações relativas a sua natureza e quantificação (Decreto nº 6.759, art. 331).

O indeferimento da DTA⁷² pela Receita Federal inibe o deslocamento da carga containerizada para as EADIs; isto geralmente acontece diante de situações que envolvem alto risco de roubo ou desvio das cargas durante o trânsito aduaneiro. Um outro motivo para o indeferimento deve-se à inexistência de agentes anuentes ou fiscalizatórios nos portos secos de destino, devendo tais mercadorias permanecer na instalação alfandegada onde estão.

Após o deferimento da DTA⁷³, algumas cautelas fiscais podem ser exigidas pela Receita Federal para aprimorar a segurança do trânsito aduaneiro. Elas podem ser de cinco tipos (LUZ, 2010, p. 265):

1. Lacração: Ajuste de lacres na parte externa do contêiner;
2. Sinetagem: Colocação de um símbolo no lacre externo para dificultar sua substituição;
3. Cintagem: Ajuste de cintas nas cargas;
4. Marcação: Colocação de etiquetas e marcas para facilitar o controle físico;

⁷² A Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá, em ato normativo, vetar a concessão do regime de trânsito aduaneiro para determinadas mercadorias, ou em determinadas situações, por motivos de ordem econômica, fiscal, ou outros julgados relevantes. Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, art. 327).

⁷³ Ao conceder o regime, a autoridade aduaneira sob cuja jurisdição se encontra a mercadoria a ser transportada (Decreto nº 6.759, art. 329):

- I – estabelecerá a rota a ser cumprida;
- II – fixará os prazos para execução da operação e para comprovação da chegada da mercadoria ao destino;
- III – adotará as cautelas julgadas necessárias à segurança fiscal.

5. Acompanhamento fiscal: Um fiscal da Receita Federal acompanha o veículo transportador da carga.

Posteriormente, tem-se a fase de **desembaraço para trânsito aduaneiro**, em que o fiscal da RFB verifica os documentos da DTA junto ao contêiner, na instalação alfandegada. Concede-se o aval para a saída do contêiner e, na sequência, inicia-se o **regime especial para trânsito aduaneiro**, cujo término ocorre quando o contêiner chega ao porto seco de destino. A transportadora utilizada para o trânsito aduaneiro deve ser registrada na Receita Federal.

Apesar da Figura 16 ter representado a transferência ou o trânsito aduaneiro imediatamente após o descarregamento do contêiner da embarcação, as opções logísticas podem ser utilizadas em distintos momentos nos processos de importação.

Diante da flexibilidade no uso destas opções, a Figura 19 representa as quatro possíveis rotas logísticas das cargas containerizadas na importação por via marítima. Por elas, incluem-se os fluxos entre terminais portuários, IPAs, CLIAs e EADIs.

Foram representados marcos dos procedimentos burocráticos de importação e de movimentação dos contêineres, como a Presença de Carga, a DT, a DTA, a LI pós-embarque, a DI (Declaração de importação, um marco do procedimento de nacionalização que será explorada mais adiante no trabalho) e o término da nacionalização como “mercadoria desembaraçada”. A participação de cada rota no fluxo total de importação de cargas containerizadas pelo Porto de Santos também foi representada na Figura 19.

Figura 19 – Possíveis rotas logísticas de cargas containerizadas na importação pelo Porto de Santos⁷⁴.

⁷⁴ Os dados foram obtidos em entrevista ao Sr. João Russo, Diretor Executivo da ABEPRA (Associação Brasileira dos Portos Secos), em 2011.

Cada rota apresenta as seguintes características particulares⁷⁵:

- **Rota 1:** A nacionalização da mercadoria e as suas tratativas preliminares / complementares acontecem no próprio terminal em que o contêiner foi desembarcado. Não há uso da DT nem da DTA;
- **Rota 2:** O contêiner é transferido dentro do porto organizado de Santos (para alguma IPA) ou para algum CLIA da baixada santista por meio da DT, para que lá ocorra a nacionalização e as tratativas preliminares / complementares da importação;
- **Rota 3:** O contêiner é transferido do terminal – por meio da DT – para algum CLIA de Santos (em algumas horas). De lá, o contêiner segue em trânsito aduaneiro – por meio da DTA – para algum Porto Seco. Neste caso, a DTA é concedida em algumas horas (geralmente até 3 horas) e o desembaraço dura cerca de 1 hora. A anuência da LI pós-embarque pode ocorrer tanto na zona primária como na secundária, antes ou depois do trânsito aduaneiro, a depender da disponibilidade de fiscais anuentes no Porto Seco de destino. Caso o anuente não disponibilize fiscal para anuir a mercadoria na zona secundária de destino, a fiscalização deve ocorrer na zona primária.
- **Rota 4:** O contêiner segue em trânsito aduaneiro – por meio do uso da DTA – do terminal portuário do Porto de Santos para um Porto Seco. O intervalo de tempo mínimo usual entre a Presença de Carga e a aprovação da DTA é de um dia útil. Como também há o desembaraço para trânsito aduaneiro, o contêiner costuma entrar em trânsito aduaneiro em até dois dias úteis após sua chegada ao Terminal Portuário.

⁷⁵ Os tempos médios apresentados a seguir foram estimados pela autora ao longo da pesquisa em campo no porto de Santos. Tais valores estão suscetíveis à variações.

A partir da Figura 19, pode-se verificar que 60% do fluxo de importação pelo Porto de Santos utiliza algum procedimento de transferência ou de trânsito aduaneiro (rotas 2, 3 e 4), embora a DT seja muito mais utilizada que a DTA⁷⁶. Uma prática alternativa no Porto de Santos para ganhar mais agilidade nas operações consiste na remoção de contêineres do terminal para IPA ou CLIA da baixada santista – por meio da DT – para que lá seja obtido a DTA (rota 3). Embora esta rota envolva mais trâmites, ela tende a ser mais rápida que a rota 4, que requer o pedido da DTA diretamente no terminal.

As rotas 2 e 3 utilizam a DT para remoção de contêineres, sendo aplicáveis a 54% do fluxo de importação de cargas containerizadas. Já o uso da DTA é aplicável em, no máximo, 10% do fluxo total, ao se considerar os 6% da rota 4 e mais, aproximadamente, 4% provenientes da rota 3.

A Tabela 9 faz um comparativo estimado do tempo necessário para início do trânsito aduaneiro a partir do desembarque do contêiner. Segundo a rota 3, a carga containerizada inicia o trânsito aduaneiro em 6 horas, ao passo que a rota 4 requer de 1,5 a 2 dias úteis. Tais valores representam uma diferença considerável no tempo de armazenagem dos contêineres.

Tabela 9 – Comparativo do tempo para início do trânsito aduaneiro nas rotas 3 e 4⁷⁷.

	Rota 3	Rota 4
Obtenção da DT	2 horas	--
Obtenção da DTA	3 horas	1 dia útil
Desembaraço para trânsito aduaneiro	1 hora	0,5 - 1 dia útil
Total	6 horas	1,5 - 2 dias úteis

⁷⁶ Os dados foram obtidos em entrevista com o Sr. João Russo, Diretor Executivo da ABEPRA (Associação Brasileira dos Portos Secos) em 2011.

⁷⁷ Os tempos médios apresentados foram estimados pela autora ao longo da pesquisa em campo no porto de Santos. Tais valores estão suscetíveis à variações.

3.1.3.2 Armazenagem de contêineres

A armazenagem de mercadorias estrangeiras dá-se única e exclusivamente em recintos alfandegados. A escolha da área para depósito do contêiner contempla alguns requisitos, como o custo de armazenagem, a proximidade ao importador ou ao porto em que foi desembarcada, a segurança, a conveniência, dentre outros.

Os portos secos são locais com mais baixos custos de armazenagem e, complementarmente, oferecem outros serviços ao importador ou exportador, como o acondicionamento das cargas em ambientes refrigerados. Em contrapartida, os recintos alfandegados de zona primária são mais custosos, particularmente os do Porto de Santos, pois são áreas especiais designadas pela Receita Federal para atender o fluxo dos contêineres das embarcações.

A partir do momento em que a carga é nacionalizada, não é mais interessante armazená-la em recinto alfandegado, devido ao custo de armazenagem e às complicações burocráticas para permanecer nessas instalações. Assim, a carga importada e nacionalizada é armazenada em qualquer centro de distribuição não alfandegado.

Uma série de questões orientam os procedimentos relativos à armazenagem das cargas em recintos alfandegados, havendo períodos pré-estabelecidos para tal. Os períodos máximos liberados pela Receita Federal (vide Tabela 10) dependem de alguns fatores atrelados à zona de classificação do recinto alfandegado e ao regime aduaneiro em que a carga estrangeira encontra-se atrelada. Via de regra, a zona primária permite períodos menores de armazenagem que a zona secundária.

O descumprimento dos prazos de armazenagem estipulados acarreta no perdimento das mercadorias, que corresponde ao processo em que a Receita Federal toma posse delas, encaminhando-as a algum meio ou uso⁷⁸. Isto ocorre pois é de interesse da Receita Federal que as mercadorias sejam

⁷⁸ A Receita Federal, quando de posse das mercadorias declaradas em perdimento, pode dar quatro rumos a elas: doação, leilão, destruição ou utilização, quando houver algum benefício público.

nacionalizadas já que, assim, o importador deve pagar os tributos de importação ao governo federal, que são de responsabilidade da Receita Federal; portanto, o estabelecimento de períodos máximos de armazenagem de cargas estrangeira nos recintos alfandegados é um modo para forçar o importador a nacionalizar as cargas ou dar a elas outro fim.

Tabela 10 – Armazenagem da carga containerizada nas zonas primária e secundária.⁷⁹

Zona	Período máximo para armazenagem da carga estrangeira	Descritivo
Primária	90 dias	Período compreendido entre Presença de Carga da mercadoria na zona primária até registro da Declaração de Importação (DI) ou da solicitação de algum regime aduaneiro especial.
Secundária	120 dias	Período estabelecido na conclusão do trânsito aduaneiro da mercadoria, quando ela chega ao recinto alfandegado, até registro da Declaração de Importação (DI) ou da solicitação a outro regime aduaneiro especial.
	2 anos	Período marcado pelo desembaraço de admissão do regime de entreposto aduaneiro até registro da Declaração de Importação (DI), da solicitação a outro regime aduaneiro especial, exportação ou reexportação.

Em zona primária, a carga containerizada pode permancer por, no máximo, 90 dias desde a sua Presença de Carga até o momento da requisição para nacionalização ou do pedido para ser submetida a algum regime aduaneiro especial. Isto se deve pois as zonas primárias possuem a função primordial de movimentar as cargas provenientes ou em trânsito para os navios; por tal motivo, devem estar livres.

Em zona secundária, a armazenagem sob nenhum regime pré-estabelecido ou fora do processo de nacionalização é permitida por mais

⁷⁹ Segundo o Regulamento Aduaneiro, Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.

tempo que na zona primária: são concedidos 120 dias para que o importador dê entrada em algum regime aduaneiro especial ou inicie a nacionalização.

Os CLIA's e as EADIs também oferecem serviços diferenciados por meio da **entrepостagem aduaneira**⁸⁰ que beneficia o importador que deseja nacionalizar suas mercadorias importadas num período máximo de 2 anos, desde a sua chegada ao recinto. Este regime permite que o importador nacionalize pequenas parcelas de sua importação, quando quiser e quantas vezes precisar, desde que obedeça ao limite máximo de armazenagem da carga estrangeira no recinto alfandegado. O término do prazo permitido para entrepostagem aduaneira implica no redirecionamento da mercadoria à exportação, reexportação, nacionalização ou transferência para outro regime aduaneiro especial.

A entrepostagem aduaneira permite a armazenagem de mercadorias estrangeiras em solo nacional com suspensão do pagamento de tributos federais, podendo ser empregada nas operações de importação e exportação, sendo o carro-chefe dos serviços prestados pelos recintos alfandegados de zona secundária. A entrepostagem aduaneira é muito utilizada pela indústria, em especial a indústria automobilística, que, comumente, instala-se perto dos Portos Secos para obter vantagens quanto à proximidade aos centros que armazenam suas cargas importadas ou a serem exportadas.

⁸⁰ A entrepostagem aduaneira é obtida por meio do regime aduaneiro especial de entreposto aduaneiro concedida pela Receita Federal.

3.1.4 ETAPA 4 – Nacionalização e suas tratativas preliminares e complementares

Os procedimentos de nacionalização englobam o despacho e o desembaraço aduaneiro e correspondem ao ponto central da importação. Nesta última etapa, serão explorados alguns procedimentos preliminares e complementares à nacionalização, que darão continuidade à discussão realizada na primeira etapa acerca do licenciamento de importação. Para tanto, será utilizada a Figura 17 como pano de fundo do descritivo operacional desta etapa, que acontece segundo algumas subetapas delineadas pela autora nos *frameworks* construídos:

- **Subetapa 1 (item 3.1.4.1):** Aborda o licenciamento de importação pós-embarque (item 3.1.4.1.1) e a atuação do VIGIAGRO no controle de pragas (item 3.1.4.1.2);
- **Subetapa 2 (item 3.1.4.2):** Discute os procedimentos para nacionalização, que incluem o despacho aduaneiro de importação (Item 3.1.4.2.1); o desembaraço aduaneiro de importação (Item 3.1.4.2.2); os procedimentos para a efetiva saída da mercadoria do recinto alfandegado após a nacionalização da carga (item 3.1.4.3).
- **Subetapa 3 (item 3.1.4.4):** Estima o tempo dispendido nas operações fiscalizatórias e burocráticas da importação.

3.1.4.1 Tratativas preliminares e complementares à nacionalização

3.1.4.1.1 Tratativa preliminar: o licenciamento de importação pós-embarque

Como tratativa preliminar à nacionalização, será tratado o licenciamento de importação pós-embarque, visto que tal procedimento exige a fiscalização física da mercadoria quando ela chega ao país. Pretende-se dar sequência à discussão iniciada no item 3.1.1, em que se introduziu o conceito do licenciamento de importação⁸¹.

As fiscalizações físicas que ocorrem nesta etapa visam o controle de qualidade das mercadorias antes que elas sejam liberadas para consumo, sendo muito frequentes em medicamentos, fármacos e alimentos. Os principais anuentes que atuam nesta fase são a ANVISA, o MAPA, o IBAMA e o Exército (DFPC)⁸².

Esta fiscalização somente pode ser requerida pelo importador quando a mercadoria já se encontra no país, após a presença de carga na instalação alfandegada. Assim, a carga containerizada permanece armazenada até que seja feita a inspeção pelo órgão anuente e que a LI tenha sido deferida, para que, então, possa receber os procedimentos de nacionalização. Por meio da

⁸¹ Embora o licenciamento de importação pré-embarque seja também bastante aplicado e imprescindível para a importação, ele não será aqui considerado por não surtir efeitos no processo logístico quando a carga já se encontra no país.

⁸² Segundo art. 17 da Portaria SECEX nº 23, de 14/07/11, o licenciamento não automático deverá ser efetuado previamente ao embarque da mercadoria no exterior.

§ 1o Nas situações abaixo indicadas, o licenciamento não automático poderá ser efetuado após o embarque da mercadoria no exterior, **mas anteriormente ao despacho aduaneiro**:

V - importações de mercadorias sujeitas à anuência da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), quando previsto na legislação específica.

A ANVISA publicou RDC nº 81, de 5 de novembro de 2008, que normatiza os produtos e os procedimentos aplicados a eles em caso de licenciamento de importação.

pesquisa em campo, foi notado que o contêiner permanece **de 5 a 25 dias**⁸³ à espera da conclusão desta etapa, o que é muito significativo no processo. A ANVISA foi o agente anuente mais criticado pelos profissionais do setor por demorar muito tempo para inspecionar as cargas.

Para o inspecionamento da carga, o contêiner é, preliminarmente, transferido pelo operador portuário para uma área específica do porto marítimo / recinto alfandegado, onde, na presença do fiscal da Receita Federal, ocorre a abertura do contêiner. A inspeção pode envolver alguns procedimentos especiais, como a coleta de amostras para análise laboratorial, o que faz com que a LI seja momentaneamente deferida até a obtenção dos resultados. Averiguada irregularidade, cabe ao importador retirar a mercadoria do mercado.

3.1.4.1.2 Tratativa complementar: a atuação do VIGIAGRO no controle de pragas

O controle de pragas realizado pelo VIGIAGRO foi considerado uma tratativa complementar à nacionalização, a qual pode acontecer a qualquer momento durante a importação. Com este procedimento, o VIGIAGRO visa banir o ingresso de pragas no país que coloquem em risco a agropecuária, a fauna e a flora do país.

As inspeções às cargas containerizadas conduzidas com esta finalidade são muito comuns, pois os contêineres são locais propícios para o armazenamento e o transporte de pragas dos mais diferentes países. Estima-se que **70% das cargas containerizadas importadas pelo país**⁸⁴ **são vistoriadas pelo VIGIAGRO, sendo uma pequena parcela delas (cerca de**

⁸³ Aos anuentes são concedidos até 60 dias para deferir ou não a licença de importação não automática (art. 23 da Portaria SECEX nº 23, de 14/07/11). O valor proposto foi estimado com base na experiência de despachantes aduaneiros consultados, estando susceptível à variações.

⁸⁴ Os dados foram obtidos em entrevista ao Sr. Danilo Tadashi Tagami Kamimura, Fiscal Federal Agropecuário do VIGIAGRO / MAPA, em 2012.

3% dos contêineres) submetida ao procedimento de fumigação⁸⁵ para extermínio das pragas. Assim, embora as vistorias sejam conduzidas em um alto volume de contêineres, são, de fato, encontradas pragas em uma pequena parcela deles.

Uma praga que impôs alto contingenciamento foi o besouro-chinês (*Anoplophora Glabripennis*), ilustrado pela Figura 20. Ela é originária da China e transmitida em madeira; nas cargas containerizadas, podem estar presentes nos *pallets* de madeira, nas embalagens ou nos produtos. A praga encontra-se, atualmente, disseminada pelo globo, com exceção do Brasil, onde sua entrada não foi notificada até a data de publicação deste trabalho.

Figura 20 – O besouro-chinês⁸⁶.

⁸⁵ A fumigação consiste na aplicação de um gás tóxico (brometo de metila) no contêiner, que deve ser mantido fechado por 24h e, então, aberto por mais 24h para ventilação e eliminação do gás. Caso não seja efetuada a ventilação do contêiner, o mesmo deve ser transportado e manipulado como carga perigosa, o que demanda algumas exigências especiais.

⁸⁶ Besouro Chinês. EMATER/RS. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/site/area/besouro.php>>. Acesso em: 6 de junho de 2012.

O besouro-chinês é uma constante preocupação das vigilâncias agropecuárias globais por conta do seu alto poder destrutivo da vegetação, especialmente árvores e madeira. Num país tropical como é o Brasil, rico em florestas e com um parque industrial de papel e celulose expressivo, sua entrada seria devastadora e os prejuízos inestimáveis⁸⁷.

Em 2007, tornou-se obrigatória a inspeção física pelo VIGIAGRO de **todos contêineres** que tiveram como porto de origem ou que efetuaram escala nos seguintes países⁸⁸:

- África do Sul;
- China;
- Cingapura;
- Coreia do Norte;
- Coreia do Sul;
- Estados Unidos;
- Filipinas;
- Hong Kong;
- Índia;
- Indonésia;
- Japão;
- Malásia;
- Tailândia;
- Taiwan;
- Vietnam.

⁸⁷ Como parte do plano contingencial contra a entrada de pragas florestais exóticas de alto risco, cujo termo inclui o besouro-chinês, foi publicada em 1999 a Portaria Interministerial nº 499 do MAPA e do MF determinando que **toda madeira** proveniente do exterior deve ser fiscalizada. Esta iniciativa ocorreu logo após o ingresso da praga nos EUA, o que causou várias devastações às florestas norte-americanas.

⁸⁸ Tornou-se público para os usuários do SVA-SANTOS, o ofício circular nº 253, de 2007, que informa sobre a obrigatoriedade de inspeção da madeira proveniente de certos países, que foram aqui listados.

A exigibilidade da intervenção do VIGIAGRO nos contêineres provenientes dos 15 países mencionados acima deve-se à incerteza da presença de madeira no seu interior. Como precaução, foi exigida a intervenção em todos eles, o que muito aumenta a demanda fiscalizatória por parte do VIGIAGRO.

A Figura 21 ilustra um *framework* elaborado pela autora para auxiliar na identificação dos momentos em que há intervenção do VIGIAGRO no fluxo físico das cargas. Ele correlaciona as situações em que há ou não anuência de importação com a procedência do contêiner, se é de país de risco ou não⁸⁹. O único momento em que não há atuação do VIGIAGRO é quando a mercadoria não tem sua anuência de importação e não procede de país de risco.

	Mercadoria com anuência do VIGIAGRO	Mercadoria sem anuência do VIGIAGRO
Contêiner não procedente de país de risco	Fiscalização VIGIAGRO ocorre por conta da anuência.	X
Contêiner procedente de país de risco	Fiscalização VIGIAGRO ocorre por conta da anuência da mercadoria e por conta das pragas (são simultâneas).	Fiscalização VIGIAGRO ocorre junto com a da Receita Federal quando DI é parametrizada nos canais amarelo, vermelho ou cinza. Quando a DI é parametrizada no canal verde, a fiscalização VIGIAGRO ocorre a partir da obtenção da CI ⁹⁰ .

Figura 21 – *Framework* da exigibilidade das vistorias VIGIAGRO e quando acontecem.

⁸⁹ Por país de risco compreende-se aqueles listados anteriormente, pois tiveram a entrada da praga (besouro-chinês) em seu território.

⁹⁰ A DI corresponde à Declaração de Importação, que marca o início do processo de nacionalização. Esta DI é parametrizada pela RFB em alguns canais, onde somente o verde isenta a vistoria física à carga por parte da RFB. A CI corresponde ao Certificado de Importação, que marca o fim do processo legal e burocrático da importação.

Como também pode ser visto na Figura 21, nos casos em que há anuência do VIGIAGRO, a fiscalização para controle de pragas ocorre em conjunto com a da anuência, logo no início dos procedimentos burocráticos na tratativa preliminar à nacionalização. Já nos casos sem anuência do VIGIAGRO, a inspeção para controle de pragas pode ocorrer no despacho de importação ou após o desembaraço da mesma, quando o contêiner procede de país de risco.

3.1.4.2 Nacionalização da carga estrangeira

A nacionalização corresponde ao procedimento aduaneiro central da importação, em que são recolhidos tributos e verificada a legalidade dos trâmites e o atendimento das exigências aduaneiras do país, culminando com a legalização da carga. Ao término, pode-se aplicar o termo “mercadoria nacionalizada” para designar aquelas submetidas e aprovadas no despacho e desembaraço aduaneiro de importação, procedimentos que compõem a nacionalização. A nacionalização permite a livre circulação das cargas pelo país.

Este item abordará o despacho aduaneiro de importação (item 3.1.4.2.1), o desembaraço aduaneiro de importação (item 3.1.4.2.2) e a saída da mercadoria da instalação alfandegada (item 3.1.4.2.3) que, mesmo após a nacionalização, requer alguns procedimentos burocráticos especiais.

3.1.4.2.1 Despacho aduaneiro de importação⁹¹

A nacionalização é iniciada com o registro da Declaração de Importação (DI) no SISCOMEX, o sistema de informação da RFB que suporta os procedimentos aduaneiros. Para tanto, uma série de informações relativas à importação devem ser registradas no sistema, como os dados das mercadorias, quantidades, procedência, fabricante, importador, dentre outros. Complementarmente, devem ser entregues na Alfândega responsável pelo despacho uma série de documentos em espécie para serem analisados em conjunto com a DI.

A declaração de importação é, então, submetida à parametrização, um procedimento de análise fiscal em que é designado pela aduana um dos seguintes canais de conferência aduaneira:

- Verde: Isenta o despacho de importação de qualquer outra exigência aduaneira;
- Amarelo: Exige o exame documental da mercadoria;
- Vermelho: Exige o exame documental e a conferência física da mercadoria pela RFB;
- Cinza: Requer o exame documental, a conferência física da mercadoria carga e a fiscalização do valor aduaneiro da mercadoria declarada na DI.

⁹¹ O despacho aduaneiro de importação é dividido em duas categorias, sendo apenas a primeira dela explorada nesse item:

- Despacho para consumo;
- Despacho para admissão em regime aduaneiro especial ou aplicado em áreas especiais.

A segunda categoria se refere à aplicação de regimes aduaneiros especiais às mercadorias ingressadas ao país, como o trânsito aduaneiro – discutido anteriormente – ou para mantê-las temporariamente no país com suspensão do pagamento de tributos.

A Figura 22 ilustra as exigências aduaneiras em função do canal de parametrização:

Figura 22 – Canais de parametrização da Declaração de Importação.

Os aspectos levados em consideração pela RFB para designação do canal de parametrização incluem:

- Convergência das informações nos documentos apresentados, considerando-se a LI, a DI e os documentos encaminhados em espécie;
- Confiabilidade do importador, onde são levados em consideração o volume de negócios, a regularidade fiscal, os hábitos do importador;
- Características da mercadoria, que incluem, por exemplo, a comparação entre o valor aduaneiro e a natureza da mercadoria, a quantidade importada da mercadoria;
- Características logísticas da importação, como a origem, a procedência e o destino da mercadoria.

Os resultados são divulgados pelo SISCOMEX duas vezes ao dia, geralmente, às 10h e às 16h. Assim, costuma-se demorar **um dia útil** entre

registro da DI e definição do canal de parametrização. Os tempos usuais envolvidos no despacho de importação são⁹²:

- **De um a dois dias úteis** com canal de parametrização verde;
- **De dois a três dias úteis** com canal amarelo;
- **De quatro a cinco dias úteis** com canal vermelho;
- **Mais de sete dias úteis** com canal cinza.

É também durante o despacho de importação que os tributos incidentes⁹³ devem ser pagos pelo importador / despachante aduaneiro. Eles incluem:

- **Tributos federais:**
 - II – Imposto de Importação;
 - IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados;
 - PIS - Programa de Integração Social;
 - COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.
- **Tributo Estadual:**
 - ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Os tributos federais são diretamente debitados da conta corrente informada no registro da DI, ao passo que o ICMS, único tributo estadual incidente, deve ser pago à parte, com a guia de recolhimento mostrada à Receita Federal no momento do desembaraço aduaneiro.

Até 2012, o ICMS era motivo de “guerra dos portos” por conta da diferença na alíquota cobrada em cada Estado. A disparidade no valor

⁹² Os valores propostos foram estimados com base na experiência de despachantes aduaneiros consultados, estando susceptível à variações. Estes valores referem-se exclusivamente ao despacho de importação no Porto de Santos, que compreende ao registro da Declaração de Importação, à parametrização pela RFB e à sua fiscalização (com base no canal de parametrização). Os valores foram aferidos em dias úteis pois as fiscalizações ocorrem somente em horário comercial.

⁹³ O AFRMM também é tributo aplicado no caso da importação, mas que é cobrado separadamente ao processo de nacionalização da mercadoria.

cobrado alavancou o fluxo de cargas pelos portos com menor taxa de ICMS, que foi fixada em 4% em todos os Estados a partir de 2013.

3.1.4.2.2 Desembaraço aduaneiro de importação

O desembaraço aduaneiro de importação é o que demarca o término da nacionalização, ou seja, quando é concluída a conferência aduaneira e a mercadoria pode ser liberada para o importador.

Para tanto, o importador ou seu despachante aduaneiro deve encaminhar para a Alfândega da RFB responsável pelo trâmite aduaneiro toda a documentação exigível, o que inclui as guias que comprovam o recolhimento dos tributos. A documentação é, então, submetida à conferência aduaneira e encaminhada ao recinto alfandegado onde o contêiner se encontra.

É solicitado, por parte do importador, o posicionamento do contêiner na área segregada e específica para a vistoria da RFB. Assim, no dia em que a carga containerizada será desembaraçada, deve-se fazer presente o despachante aduaneiro e o fiscal da RFB.

Dada a regularidade da importação, a mercadoria é desembaraçada, finalizando-se com a nacionalização.

Este procedimento demora, em média, **um dia útil**⁹⁴.

3.1.4.3 Saída da mercadoria do recinto alfandegado

Por fim, tem-se o procedimento para liberação do contêiner para saída da instalação alfandegada. Mesmo após o término dos procedimentos de nacionalização, faz-se necessário um outro encontro com fiscal da RFB para que ele possa rever a documentação e liberar a saída do contêiner.

⁹⁴ Valor estimado com base na experiência de despachantes aduaneiros que importam pelo Porto de Santos.

Nesta etapa, é comum o contêiner já se encontrar disposto no veículo transportador, em fila para sair do *gate* do terminal ou do porto seco, à espera do fiscal da RFB.

Costuma-se demorar até **um dia útil**⁹⁵ entre o desembarço de importação e a liberação da saída do contêiner do recinto alfandegado.

3.1.4.4. Estimativa do tempo para as operações fiscalizatórias e burocráticas de importação⁹⁶

Ao longo deste trabalho, foram estimados períodos de tempos demandados pelas etapas burocráticas, cujo método consistiu na observação da operação do Porto de Santos e na consulta à profissionais envolvidos com importações e exportações de cargas containerizadas. Neste item foi elaborada uma tabela em função das rotas logísticas das cargas containerizadas importadas por Santos (Figura 19), pois elas possuem combinações distintas de etapas burocráticas e fiscalizatórias.

A constituição desta tabela (Tabela 11) foi orientada para estimar o tempo médio de importação pelo Porto de Santos que, para isto, necessitou de algumas considerações:

- Foram designados 12 dias para a fiscalização da carga pelo órgão anuente e deferimento do licenciamento de importação (modalidade pós-embarque). Este valor foi estimado com base no período de 5 a 25 dias (como mencionado em 3.1.4.1.1) identificado na pesquisa em campo – embora o máximo seja de 60 dias;
- Foram considerados 3 dias adicionais para a fiscalização do VIGIAGRO para controle de pragas em cargas containerizadas. Contudo, este procedimentos pode ser conciliado com outras

⁹⁵ Valor estimado com base na experiência de despachantes aduaneiros que importam pelo Porto de Santos.

⁹⁶ Realizada com base no estudo de caso do Porto de Santos.

inspeções, diminuindo o tempo envolvido, ou demandar mais que três dias considerados;

- Quanto ao despacho de importação, foram designados tempos médios para dois grupos: um com canais de parametrização verde / amarelo e outros com canais vermelho / cinza. Foram considerados 2 dias para o primeiro grupo e 5 dias para o segundo, embora este procedimento possa envolver de um ou mais que sete dias úteis (como discutido em 3.1.4.2.1).

Não foram considerados os valores despendidos para transportar as cargas containerizadas em solo brasileiro, mas sim os tempos envolvidos nos trâmites burocráticos e fiscalizatórios incidentes na importação; portanto, para as rotas logísticas que implicam no transporte do contêiner entre recintos alfandegados, o tempo total despendido na importação acaba sendo maior que o estimado.

Para cada rota, foram conferidas algumas possibilidades combinatórias de ocorrência de procedimentos, cujas lacunas marcadas com coloração diferenciada implicaram na não ocorrência do procedimento. Para efeito de mensuração do tempo médio de cada rota, foram consideradas as quatro primeiras combinações – destacadas em verde – devido à maior frequência de sua ocorrência frente às outras opções.

Os valores identificados foram baseados em considerações feitas pela autora na pesquisa em campo, onde resultou-se que as importações de cargas containerizadas demoram, em média, de 14,5 a 16,5 dias. Esta faixa está susceptível à grandes variações, embora se aproxime do valor apresentado pelo Banco Mundial (15 dias na importação).

Tabela 11 – Estimativa do tempo usual para importação segundo as quatro rotas do Porto de Santos.⁹⁷

	Obtenção DT	LI pós-embarque	Obtenção DTA	Desembaraço DTA	Controle de pragas VIGIAGRO	Despacho importação Canais verde / amarelo	Canais vermelho / cinza	Desembaraço aduaneiro	Saída do contêiner do recinto alfandegado	Total (dias)	Média (dias)
Rota 1		12			3	2		1	1	19.00	14.50
		12			3		5	1	1	22.00	
					3	2		1	1	7.00	
					3		5	1	1	10.00	
		12				2		1	1	16.00	
		12					5	1	1	19.00	
						2		1	1	4.00	
							5			5.00	
Rota 2	0.1 0.1 0.1 0.1 0.1 0.1 0.1 0.1	12			3	2		1	1	19.10	14.60
		12			3		5	1	1	22.10	
					3	2		1	1	7.10	
					3		5	1	1	10.10	
		12				2		1	1	16.10	
		12					5	1	1	19.10	
						2		1	1	4.10	
							5			5.10	
Rota 3	0.1 0.1 0.1 0.1 0.1 0.1 0.1 0.1	12	0.2	0.1	3	2		1	1	19.40	14.90
		12	0.2	0.1	3		5	1	1	22.40	
			0.2	0.1	3	2		1	1	7.40	
			0.2	0.1	3		5	1	1	10.40	
		12	0.2	0.1		2		1	1	16.40	
		12	0.2	0.1			5	1	1	19.40	
			0.2	0.1		2		1	1	4.40	
			0.2	0.1			5	1	1	7.40	
Rota 4		12	1	1	3	2		1	1	21.00	16.50
		12	1	1	3		5	1	1	24.00	
			1	1	3	2		1	1	9.00	
			1	1	3		5	1	1	12.00	
		12	1	1		2		1	1	18.00	
		12	1	1			5	1	1	21.00	
			1	1		2		1	1	6.00	
			1	1			5	1	1	9.00	

⁹⁷ Valores estimados na pesquisa em campo e com base nas considerações feitas pela autora (acima listadas). Estes valores foram previamente citados ao longo dos textos.

3.2 Exportação

A exportação conta com menos burocracia que a importação (NG; PADILHA; PALLIS, 2013), sendo, portanto, mais simples, o que justifica uma apresentação mais sucinta de seus procedimentos. A Figura 23 retrata o **fluxograma de exportação**, que se encontra estruturado pelas seguintes partes:

- ETAPA 1: Explora os **procedimentos logísticos da carga**, que incluem transporte e armazenagem em solo brasileiro e carregamento aos navios;
- ETAPA 2: Reúne os **procedimentos aduaneiros**, que incluem as principais tratativas burocráticas e os principais documentos;
- ETAPA 3: Explora os **procedimentos com o navio**, que acontecem junto ao descarregamento de contêineres na importação – subetapa 5 da Figura 15.

Figura 23 – Fluxograma de Exportação de cargas containerizadas por via marítima.

3.2.1 ETAPA 1 – Procedimentos logísticos da carga

A carga, para ser exportada, pode ser containerizada na própria instalação onde se encontra, o que envolve o transporte do contêiner vazio até ela, ou ser movida diretamente para a instalação portuária para lá ser containerizada⁹⁸.

É comum, na exportação, a armazenagem de cargas containerizadas em recintos alfandegados de zona secundária para a realização de procedimentos aduaneiros de exportação muito antes de seu embarque para o exterior. Este procedimento é utilizado pelo exportador quando se precisa adiantar os benefícios da exportação da mercadoria, que incluem a redução dos tributos devidos, o repasse de alguma mercadoria importada sob título de reexportação ou o cumprimento de alguma obrigação por parte do exportador.

As cargas, geralmente, já saem “estufadas” dos recintos alfandegados, sendo transferidas para o terminal portuário alfandegado para embarque.

3.2.2 ETAPA 2 – Procedimentos aduaneiros

A segunda etapa do fluxograma de exportação engloba os procedimentos aduaneiros para exportação, os quais consistem numa “cópia” simplificada daqueles incidentes na importação. Eles aparecem na Tabela 12:

⁹⁸ Utiliza-se o jargão “estufar o contêiner” para denotar o preenchimento do contêiner com a carga a ser exportada.

Tabela 12 – Procedimentos aduaneiros para exportação marítima.

Fases	Descrição	Sistema de informação
Preliminar	<ul style="list-style-type: none"> Registro de Exportação (RE) 	SISCOMEX
Despacho de Exportação	<ul style="list-style-type: none"> Declaração de Despacho de Exportação (DDE) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Recepção dos documentos na Alfândega da Receita Federal 	--
	<ul style="list-style-type: none"> Presença de carga no Terminal Portuário 	SISCARGA
	<ul style="list-style-type: none"> Parametrização da DDE 	SISCOMEX
Desembaraço para Exportação	<ul style="list-style-type: none"> Embarque da mercadoria 	
Averbação para exportação	<ul style="list-style-type: none"> Fim do procedimento aduaneiro de exportação 	

Inicialmente, tem-se a fase de anuência por meio do Registro de Exportação (RE), que pode ser considerado similar à licença de importação. Entretanto, o RE é requerido para poucos produtos da pauta brasileira de exportação⁹⁹, não sendo visto como um procedimento impeditivo à exportação.

A solicitação do RE é feita no SISCOMEX mediante o informe de uma série de dados de natureza comercial, financeira, cambial e fiscal da mercadoria alvo de exportação. O órgão anuente possui até 30 dias corridos da data do registro para proceder com a anuência. O RE possui validade de 60 dias corridos da data de sua aprovação¹⁰⁰, devendo, então, ser utilizado para início do despacho de exportação.

⁹⁹ A aplicabilidade do RE é mais comum nas exportações de graneis líquidos do que nas cargas containerizadas. No caso de graneis líquidos, o principal anuente é a ANP, por estar envolvida na anuência dos derivados de petróleo, ao passo que as cargas containerizadas requerem anuências frequentes do IBAMA, da ANVISA, do DECEX, do Exército (DFPC) e da Polícia Federal (DPF).

¹⁰⁰ Este período pode ser prorrogável, segundo artigos 185 e 186 da Portaria MDIC nº 10/2010.

Os 10 órgãos anuentes da exportação são:¹⁰¹

- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica;
- ANP – Agência Nacional de Petróleo;
- ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária;
- CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear;
- DECEX – Departamento de Operações do Comércio Exterior;
- DFPC – Exército Brasileiro;
- DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral;
- DPF – Departamento da Polícia Federal;
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia.

Após a concessão do RE, quando exigível, inicia-se o Despacho de Exportação por meio do registro da Declaração de Despacho de Exportação (DDE), fase similar ao registro da DI no Despacho de Importação.

A DDE registrada no SISCOMEX é submetida à parametrização pela Receita Federal que inclui os seguintes canais de conferência aduaneira:

- Verde: automaticamente aprova a DDE;
- Amarelo: exige o exame documental;
- Vermelho: exige o exame documental e a verificação física da mercadoria por parte da Receita Federal.

Uma diferença da parametrização da DDE é que a mesma não é feita automaticamente após seu registro, como acontece no caso da importação. Isso acontece porque o exportador ou seu despachante aduaneiro deve reunir alguns documentos em papel, como o rascunho do B/L, e entregá-los na Alfândega da Receita Federal responsável pelo porto, juntamente com um extrato de registro da DDE e outros documentos exigidos.

¹⁰¹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Relação dos órgãos anuentes na exportação.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3175>>. Acesso em: 8 de abril de 2012.

A parametrização da DDE inicia-se após o Terminal Portuário dar Presença de Carga no SISCARGA.

Para os casos envolvendo as cargas containerizadas, o registro e a aprovação da DDE deve ser feito, imprescindivelmente, antes do embarque. Para os graneis ou cargas soltas pode-se realizar o despacho aduaneiro de exportação após o embarque da carga.

Após o cumprimento das exigências relativas à parametrização, executa-se o Desembaraço aduaneiro, sendo a carga liberada para embarque. O armador, então, necessita de alguns dias para elaborar o B/L oficial da viagem, o qual deve ser utilizado para “averbar” a exportação (subetapa de Averbação da Exportação), marcando o fim dos procedimentos burocráticos brasileiros para exportação.

Ao contrário da importação, a exportação conta com uma série de incentivos fiscais para facilitação e simplificação, de modo a torná-la competitiva e fortalecer a indústria brasileira. Além da desoneração dos tributos, (II, IPI, PIS/COFINS, ICMS)¹⁰², o governo, por meio do MDIC, tem estabelecido alguns incentivos e programas para o fomento das exportações brasileiras.

Uma operação muito comum nas exportações brasileiras corresponde ao *Drawback*, um regime aduaneiro especial que permite a desoneração de tributos dos insumos utilizados na produção de bens destinados à exportação. Deste modo, mercadorias podem ser importadas com suspensão de impostos para serem processadas ou manufaturadas no Brasil, de modo a serem exportadas.

A modalidade mais comum é o *Drawback* suspensão, em que os impostos são desonerados logo na importação da mercadoria, quando o importador tem certeza de que será motivo de exportação após alguns tratos industriais. O próprio importador deve gerenciar os registros cadastrados no SISCOMEX para importação das mercadorias e certificar que há correlação com os registros feitos para a exportação dos produtos finais. Diz-se que isto requer ampla experiência do despachante aduaneiro nos tratos burocráticos,

¹⁰² O imposto de exportação (IE) incide em poucos produtos destinados à exportação, como cigarros, tabaco, couro e peles.

pois deve-se comprovar à Receita que as importações feitas foram, de fato, reexportadas. Os tributos devidos são proporcionais aos dias que não foram pagos, ou seja, a dívida com a Receita pode ser alta devido a uma operação burocrática mal sucedida.

Outra modalidade é o *Drawback* isenção, muito utilizado quando o importador não tem certeza de que a mercadoria será destinada à exportação quanto pronta, devendo pagar os impostos na importação e podendo recolhê-los na importação subsequente; por isso, o nome “isenção”. Os trâmites envolvendo *Drawback* requerem uma preparação meticulosa e articulada dos documentos de importação e exportação, de forma a comprovar as operações; caso contrário, serão cobrados do importador os impostos mantidos em suspensão.

3.2.3 ETAPA 3 – Procedimentos com o navio

O embarque das cargas containerizadas na exportação é feito simultaneamente ao desembarque dos contêineres na importação, como descrito na subetapa 5 da Figura 15.

4. ANÁLISE CRÍTICA DA GESTÃO DAS CARGAS CONTEINERIZADAS NO PORTO DE SANTOS

To meet the challenges, a holistic approach to border management reform – rather than a narrow technical focus – is needed. (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011, p. 23).

A competitividade do comércio exterior brasileiro é ameaçada pelas ineficiências da gestão e aplicação dos procedimentos de fronteira, que culminam com estadias prolongadas das cargas nas instalações alfandegadas, acarretando altos custos. Consequentemente, acentua-se a incapacidade portuária no atendimento de maiores volumes de cargas em trânsito internacional, prejudicando no desenvolvimento do comércio brasileiro com outros países.

Neste capítulo, foram investigados os pontos críticos (PC's) na gestão dos procedimentos de fronteira, descritos no Capítulo 3, que culminam com operações lentas e com excessos burocráticos ou fiscalizatórios. Optou-se por conduzir a análise com base na visão holística de processos¹⁰³ (item 4.1), onde, posteriormente, foram estudadas suas inter-relações para a identificação dos pontos críticos mais influentes (item 4.2).

4.1. Identificação dos pontos críticos

Os pontos críticos foram identificados na última etapa da metodologia de pesquisa explorada, visto que nas etapas anteriores foram constituídas as estruturas de trabalho e levantadas as informações relativas à gestão e à aplicação dos procedimentos de fronteira no caso brasileiro. O mecanismo para identificação dos pontos críticos baseiou-se na aplicação de uma visão holística de processos, a qual permitiu a varredura dos processos de ponta-a-ponta, explorando a sinergia (ou a sua falta) entre os trâmites ou

¹⁰³ Como defende MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE (2011).

procedimentos. Foram investigadas as principais ineficiências no tema que culminam com a retenção das cargas containerizadas no Porto de Santos.

A análise crítica contemplou a identificação de seis pontos críticos, onde os quatro primeiros abordam os procedimentos da gestão da operação e, os outros dois, questões relativas aos sistemas de informação:

- **Ponto crítico 1:** o fluxo burocrático do sistema aduaneiro brasileiro é altamente dependente do fluxo físico da carga, e vice-versa: esta condição inibe o fluxo contínuo da carga pelos portos marítimos e recintos alfandegados;
- **Ponto crítico 2:** há falta de coordenação operacional entre os agentes intervenientes (BOOZ & COMPANY *et all.*, 2012), tornando as etapas burocráticas mais lentas e interrompendo o fluxo das cargas em diversos momentos;
- **Ponto crítico 3:** há ocorrência de fiscalizações físicas em multiplicidade e em excesso. Há, também, aquelas que podem perdurar por extensos prazos, prejudicando o fluxo logístico das cargas;
- **Ponto Crítico 4:** há dificuldade no atendimento da demanda fiscalizatória pelos fiscais da RFB, ANVISA e VIGIAGRO, o que torna os procedimentos fiscalizatórios lentos e imprevisíveis;
- **Ponto Crítico 5:** existência de múltiplos sistemas de informação parcialmente integrados (BOOZ & COMPANY *et all.*, 2012), o que implica em repetibilidades e ineficiências na gestão da operação;
- **Ponto Crítico 6:** dificuldade operacional para atualização e modificação das informações e dos documentos registrados nos sistemas de informação.

Ponto Crítico 1: o fluxo burocrático do sistema aduaneiro brasileiro é altamente dependente do fluxo físico da carga, e vice-versa: esta condição inibe o fluxo contínuo da carga pelos portos marítimos e recintos alfandegados.

O primeiro ponto crítico identificado foi a influência das etapas burocráticas na logística das cargas containerizadas estrangeiras pelos portos marítimos / recintos alfandegados. Foi observada **forte correlação entre os fluxos físico e burocrático**¹⁰⁴ e a predominância de **etapas altamente sequenciais e encadeadas** que inibem uma programação eficiente, tornando o caminho crítico mais longo que o necessário. Além disso, foi notado que o tempo envolvido em cada etapa do fluxo burocrático é longo e contribui para a extensão do tempo total para importação ou exportação.

Este ponto crítico foi desenvolvido em duas frentes:

- A primeira relativa à dependência do fluxo burocrático com o físico e vice-versa, caracterizando forte correlação entre os fluxos (frente A);
- E a segunda referente ao sequenciamento e encadeamento das etapas burocráticas (frente B), que repercute na descontinuação do fluxo das cargas.

¹⁰⁴ O fluxo burocrático baseia-se nos trâmites de informação e de documentos para as solicitações, aprovações e indeferimentos.

A – FLUXO BUROCRÁTICO DEPENDE DO FÍSICO E VICE-VERSA

O fluxo burocrático do sistema aduaneiro depende do fluxo físico das cargas containerizadas estrangeiras e vice-versa. Por meio da Figura 24, pode-se verificar que ambos os fluxos se tocam em diversos momentos ao longo dos processos, sendo, justamente nestes instantes, em que uma etapa é iniciada ou finalizada, seja ela física ou burocrática, a depender do fluxo em questão.

Na correlação exposta pela Figura 24, a linha tracejada corresponde àquela que permanece parada enquanto o outro fluxo, representado com linha cheia, está sendo conduzido. Por meio da Figura, pode-se notar que o fluxo físico determina o início da correlação entre ambos. Isto ocorre porque é necessário que a carga containerizada esteja presente no porto marítimo / recinto alfandegado para que as questões burocráticas possam ser iniciadas ou conduzidas. Para isto, o parâmetro utilizado é a Presença de Carga¹⁰⁵ no SISCARGA, que é imprescindível para as solicitações de anuência, nacionalização, despacho de exportação ou trânsito aduaneiro.

Figura 24 – Correlação e interdependência do fluxo físico da carga containerizada com o fluxo burocrático durante aplicação dos procedimentos de fronteira.

¹⁰⁵ Este marco logístico é utilizado pela Receita Federal para se ter maior controle sobre as cargas em trânsito internacional, não sendo uma ferramenta para auxílio nas operações portuárias, já que são compartilhadas com outros órgãos / instituições.

Esta imprescindibilidade foi exposta por ZANCUL (2006) sob o viés dos sistemas de informação utilizados na gestão das cargas:

Todos os sistemas de alcance nacional hoje existentes partem do pressuposto de que a carga já está no território nacional brasileiro, possuindo um enfoque principalmente documental e com a preocupação na nacionalização da mercadoria e o recolhimento dos tributos. Estas informações são prestadas pelo importador, com o depositário utilizando o sistema de presença de carga para confirmar que ela está armazenada com ele. (ZANCUL, 2006).

Exemplos da influência dos procedimentos burocráticos no fluxo físico incluem:

- A imprescindibilidade da presença de carga para determinação dos próximos procedimentos aduaneiros, o que inclui o trânsito aduaneiro;
- A exigibilidade de inspeção física à carga para anuência da LI pós-embarque costuma demandar de 5 a 25 dias, podendo chegar a 60 dias¹⁰⁶, período no qual a carga permanece ociosamente armazenada na instalação alfandegada e impossibilitada de ser alvo de outros procedimentos aduaneiros;
- A necessidade de inspecionamento físico à carga por outros motivos, que acabam envolvendo extensos períodos de tempo para serem realizados, impactando na sua retenção;
- O tempo demandado para preparo e entrega de documentos, solicitações e análises. A carga permanece desnecessariamente armazenada nas instalações alfandegadas enquanto são processadas as informações;
- A imprevisibilidade inerente à nacionalização, já que o canal de parametrização interfere no tempo em que a carga

¹⁰⁶ Como mencionado no item 3.1.4.1.1.

permanecerá retida e é decidido somente no despacho de importação.

Assim, diversas ineficiências acabam, indiretamente, prolongando as etapas burocráticas ou fiscalizatórias que, por consequência, retardam a liberação das cargas containerizadas pelo fato de seu fluxo estar a elas atrelado.

Como forma de instaurar o desvinculamento dos fluxos físico e burocrático, o Porto de Santos implementou a DT como uma opção burocrática alternativa à DTA para liberar a transferência interna no porto organizado ou para algum CLIA da região santista. Assim, por meio dela, retirou-se a imprescindibilidade da Presença de Carga para a obtenção do documento liberatório, podendo ser solicitada antes mesmo da chegada do contêiner ao porto. Deste modo, rompeu-se com o paradigma de correlacionar o fluxo físico com o burocrático, embora tal problema ainda seja crítico.

Como concluído por NG, PADILHA, PALLIS (2013), a excessiva burocracia e a complicação dos processos para importar/exportar tendem a encorajar as companhias a utilizar portos secos (CLIAs, no caso de Santos) localizados perto do porto marítimo, prevalecendo-se as práticas informais e o contato pessoal com os agentes da aduana.

Como exposto no *Border Management Modernization* (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011, p. 11, 2011), o futuro da gestão das cargas contempla o desvinculamento dos fluxos para que as questões burocráticas sejam tratadas preliminarmente à chegada do contêiner nas instalações portuárias – ao contrário do que ocorre no caso brasileiro, em que o fluxo físico determina o início das ações burocráticas e fiscalizatórias (necessidade da presença de carga) – e inclui a simplificação e a facilitação dos trâmites operacionais. Este conceito foi proposto com a **gestão de fronteira colaborativa** – *collaborative border management* – defendida pelo estudo, que consiste numa nova abordagem às questões de controle de fronteira para garantir mais agilidade às operações de importação e exportação.

B – ETAPAS BUROCRÁTICAS ALTAMENTE SEQUENCIAIS E ENCADEADAS¹⁰⁷

Também foi representada, na Figura 24, a falta de simultaneidade entre os fluxos físico e burocrático, já que o fluxo em condução (linha cheia) ocorre justamente enquanto o outro encontra-se estático (linha pontilhada). Esta situação é oriunda do sequenciamento e encadeamento das etapas burocráticas, que inibem a conciliação entre fiscalizações e intervenções no fluxo da carga, fomentando uma série de interrupções. Esta situação também dirime tentativas de coordenação operacional e de otimização dos esforços fiscalizatórios.

BOOZ & COMPANY *et all.* (2012) exemplifica-se esta questão nos procedimentos de nacionalização: “a arquitetura do processo aduaneiro aponta uma precedência entre as anuências e o despacho aduaneiro, dificultando assim a realização de conferências únicas”.

Adicionalmente, acentuam-se os efeitos no fluxo físico pelo fato de as etapas burocráticas estenderem-se por extensos período de tempo devido aos prazos concedidos. Como exemplo, tem-se os 60 dias para deferimento do licenciamento de importação pós-embarque, após a chegada do contêiner no país. Pelo fato de esta etapa ser imprescindível à nacionalização, não é possível dar andamento as outras questões aduaneiras. Neste ínterim, a carga containerizada permanece ociosamente armazenada no porto marítimo ou em algum outro recinto alfandegado.

Com base nas questões apontadas em ambas as frentes deste ponto crítico, os efeitos para a logística das cargas incluem:

1. Impossibilidade de adiantamento das questões burocráticas à chegada da carga containerizada ao porto marítimo / recinto alfandegado. Os contêineres permanecem armazenados

¹⁰⁷ O sequenciamento e encadeamento das etapas burocráticas foram enfaticamente descritos ao longo do Capítulo 3, em que foram expostas as condições necessárias para a nacionalização, para o desembaraço de importação e para a exportação.

nessas instalações no aguardo do cumprimento das questões burocráticas;

2. Descontinuação do fluxo logístico e fomento de imprevisibilidades ao processo, devido às diversas paradas estabelecidas pelo fluxo burocrático, cujas etapas possuem extensos prazos para finalização;
3. Inibição das tentativas para coordenação operacional entre intervenientes e para otimização dos esforços fiscalizatórios, induzindo repetibilidades ao longo dos processos, incluindo-se múltiplas interferências e inspeções físicas. Os órgãos, em sua maioria, realizam inspeções em momentos distintos (BOOZ & COMPANY *et all.*, 2012).
4. Prolongamento da estadia dos contêineres para cumprimento das exigências aduaneiras e de fronteira.

Com vistas aos pontos abordados, a seguinte transcrição complementa os fatos acima retratados e ilustra o modo como as cargas fluem pelos portos marítimos:

No Brasil, a carga só pode seguir seu fluxo rumo ao importador quando os órgãos intervenientes autorizam, em contraposição a um cenário em que a carga segue, sendo parada apenas sob solicitação de algum órgão. Se um órgão “atrasa”, a carga não pode seguir. Assim, seria importante que essas etapas fossem realizadas da forma mais célere possível, sem comprometer a segurança. (BOOZ & COMPANY *et all.*, 2012).

Ponto Crítico 2: há falta de coordenação operacional entre os agentes intervenientes¹⁰⁸, o que torna etapas burocráticas mais lentas e induz repetibilidades ao longo do processo.

[...] the coordination of the agencies involved in the border clearance is more critical now than ever. (ARVIS et al., 2012).

BOOZ & COMPANY *et all.* (2012) identificou que os processos de gestão da operação (das embarcações e cargas) apresentam baixo grau de coordenação entre os agentes intervenientes. Restringindo-se ao campo dos que interferem no fluxo logístico das mercadorias, somam-se **21 agentes provenientes de 13 ministérios ou secretarias¹⁰⁹**, cujas responsabilidades variam consideravelmente.

À ANVISA cabe o controle sanitário, ao VIGIAGRO o controle fitossanitário e à RFB os controles aduaneiro e tributário, o que torna a última instituição mais presente nos processos de importação e exportação. Entretanto, todos os agentes desempenham funções imprescindíveis para o estabelecimento do controle das fronteiras, e a falta de coordenação entre eles inibe ações conjuntas, simultâneas e eficientes.

A falta de coordenação operacional foi apontada pela literatura¹¹⁰ como uma prática comum nos países e responsável por inúmeras

¹⁰⁸ Segundo BOOZ & COMPANY *et all.* (2012).

¹⁰⁹ Este número considera **apenas** os agentes que, diretamente, intervêm nas operações portuárias, fazendo parte ou não da estrutura formal do setor portuário marítimo:

- Agentes da administração portuária (Tabela 4): AP e OGMO.
- Agentes da autoridade marítima (Tabela 4): DPC e Capitania dos Portos.
- Agentes gerenciais, reguladores e operacionais do comércio exterior brasileiro (Tabela 5): RFB, DPF, ANVISA, VIGIAGRO e os órgãos anuentes listados na Tabela 8.

¹¹⁰ A falta de coordenação operacional entre intervenientes foi mencionada nas duas versões do estudo *Connecting to Compete*, do Banco Mundial (anos 2010 e 2012).

deficiências na gestão dos procedimentos de fronteira. Este problema acaba interferindo no desempenho logístico dos países por retardar e encarecer as operações voltadas ao comércio internacional. Segundo BOOZ & COMPANY *et all.* (2012), a baixa coordenação entre os agentes aumenta o tempo de permanência das cargas na zona portuária e diminui a capacidade dinâmica de armazenagem, prejudicando na produtividade nos portos.

Com base na pesquisa em campo, foi possível coletar duas evidências que justificam a falta de coordenação operacional entre intervenientes:

1. Uso de múltiplos sistemas de informação desvinculados para a gestão dos procedimentos;
2. Inspeção física aos contêineres realizada em multiplicidade ou em excesso.

A pesquisa em campo trouxe à luz a existência de múltiplos sistemas de informação parcialmente integrados para o suporte à aplicação e à gestão dos procedimentos de fronteira. BOOZ & COMPANY *et all.* (2012) constatou o baixo grau de desenvolvimento e de integração entre eles. Com base nisso, a autora entende que esta situação é fruto do trabalho desvinculado entre os agentes intervenientes, já que os sistemas são elaborados para auxiliar as necessidades de cada um deles, e não do conjunto.

A RFB disponibiliza sistemas de informação mais avançados que os demais intervenientes. Ela foi responsável pela implementação do SISCOMEX e do SISCARGA: o primeiro responde pelo trato aduaneiro, como a anuência, o despacho e o desembaraço aduaneiros, e o segundo pelo monitoramento do fluxo físico, como a presença de carga e os procedimentos para trânsito aduaneiro.

Embora os sistemas da RFB sejam mais avançados que os demais, as informações registradas neles são de uso exclusivo da RFB. Nenhum outro interveniente tem acesso às informações, o que é altamente prejudicial para o desempenho logístico. Esta questão será abordada com mais profundidade na discussão do **Ponto Crítico 5**, sendo, portanto, uma situação induzida pela falta de coordenação operacional entre os intervenientes.

Adicionalmente, foi notada a ocorrência de múltiplas e excessivas fiscalizações aos contêineres, como será exposto com mais detalhes na

apresentação do **Ponto Crítico 3**. Esta situação também emerge da falta de coordenação operacional entre os agentes, visto que o trabalho não colaborativo entre eles induz à ocorrência de múltiplas interferências no fluxo físico, o que é ineficiente para a logística portuária.

Os motivos identificados que culminam com o desvinculamento operacional incluem:

1. Alto número de intervenientes nas operações: eles encontram-se institucionalmente alocados em diversos órgãos públicos, aumentando a complexidade da gestão e a articulação entre os atores. BOOZ & COMPANY *et all.* (2012) concluiu ser necessária uma reorganização dos processos a nível ministerial para alinhar as práticas entre os intervenientes. Deste modo, foi criada, pelo decreto nº 7.861, de 6 de dezembro de 2012, a CONAPORTOS (Comissão Nacional das Autoridades nos Portos) com o intuito de promover a atuação integrada dos órgãos e entidades públicas nos portos organizados e instalações portuárias¹¹¹. Por ser uma medida nova até a data de publicação desta pesquisa, não apresentou resultados;
2. Inexistência de responsabilidades e de interesses em comum entre os intervenientes. As atividades são bastante segmentadas, cabendo a cada um intervir focado em suas próprias responsabilidades, entre as quais não se inclui garantir a eficiência logística ou a agilidade portuária;

¹¹¹ Participam da CONAPORTOS representantes dos seguintes órgãos (decreto nº 7.861, de 6 de dezembro de 2012):

- Secretaria de Portos da Presidência da República;
- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Justiça;
- Ministério da Defesa, representado pelo Comando da Marinha;
- Ministério da Fazenda;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério da Saúde;
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.

3. Inexistência de um agente centralizador ou de **uma autoridade única de fronteira** (*single border management authority*), como defende a literatura (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011, p. 23). Embora a RFB seja muito ativa no controle das cargas, ela não pode ser considerada uma autoridade única de fronteira, já que outros agentes atuam no processo. A presença da autoridade única de fronteira é sugerida pelo *Border Management Modernization* (2011) para exercer papel articulador dos intervenientes e para colocar metas, prioridades e responsabilidades de cada um frente à logística das cargas. BOOZ & COMPANY *et all.* (2012) defende a nomeação da RFB como o agente centralizador;
4. O **Ponto Crítico 1** estimula a segregação das tarefas ao definir etapas burocráticas altamente sequenciais e encadeadas, e, portanto, fomenta a descoordenação operacional.

Anteriormente à CONAPORTOS, houve uma tentativa de harmonização dos intervenientes por meio do PROHAGE (Programa de Harmonização dos Agentes de Autoridades nos Portos), instituído em 1997 pela Portaria Interministerial nº 11, o qual teve como objetivo agilizar as atividades de despacho de embarcações, cargas, tripulantes e passageiros para reduzir os custos portuários (art. 1º, Portaria nº 11/97). O Programa foi instituído antes mesmo da SEP, quando os portos marítimos ainda estavam a cargo do Ministério dos Transportes.

O PROHAGE teve, como missão, eliminar sobreposições fiscalizatórias, compatibilizar exigências fiscalizatórias com as reais necessidades, revisar critérios de seletividade para as atividades de fiscalização, aperfeiçoar o fluxo eletrônico de informações e propor medidas para padronizar ações dos agentes (art. 3º, Portaria nº 11/97).

Quanto à sua estrutura hierárquica, contemplou o GEMPO (Grupo Executivo para Modernização dos Portos), criado pelo Decreto 1.467/1995, a responsabilidade de coordenar a Comissão Nacional de Harmonização das

Atividades dos Agentes de Autoridade nos Portos, a qual é responsável pelas Comissões locais de Harmonização dos Agentes de Autoridade, localizados nos portos marítimos alvo do PROHAGE¹¹². O GEMPO subordina-se à Câmara de Políticas de Infra-Estrutura, do Conselho de Governo, sendo integrado por um representante dos Ministérios:

- dos Transportes;
- do Trabalho e do Emprego,
- da Fazenda;
- do Desenvolvimento, Indústria e Comércio;
- da Marinha do Brasil.

A Comissão Nacional é integrada por um representante do GEMPO, responsável também por sua coordenação, e por um representante dos Ministérios:

- da Marinha do Brasil;
- da Saúde; da Justiça;
- da Fazenda;
- da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- dos Transportes;
- do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; do Planejamento e Orçamento.

As Comissões Locais são integradas por um representante dos Ministérios:

- da Marinha do Brasil;
- da Saúde;
- da Justiça;
- da Fazenda;
- da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- dos Transportes.

¹¹² Tais Comissões foram instituídas pela Portaria Interministerial nº 11, de 25 de novembro de 1997.

Atualmente, as ações do PROHAGE perduram somente nos portos do Estado do Espírito Santo e, em menor magnitude, nos portos de Belém e Manaus.

Segundo entrevista com despachantes aduaneiros, o PROHAGE no Porto de Santos foi inviabilizado devido aos altos fluxos que transitam pelo porto, os quais exigem um contingenciamento maior de fiscais e de intervenientes. Assim, o programa teve melhor aderência em portos de menor escala e que envolvem menos fiscais no quadro fiscalizatório, o que muito facilita para ações em conjunto.

Ponto Crítico 3: há ocorrência de fiscalizações físicas em multiplicidade e em excesso. Há, também, aquelas que podem perdurar por extensos prazos, prejudicando o fluxo logístico das cargas.

O inspecionamento físico às cargas containerizadas é realizado para assegurar a regularidade das operações, verificar o atendimento das normas de qualidade e o cumprimento das exigências sanitárias e fitossanitárias. É utilizado como uma ferramenta para o controle das exigências de fronteira; contudo, seu uso indevido acaba intervindo, desnecessariamente, no fluxo físico das cargas, gerando ineficiências. Como exposto por ARVIS *et al.*, (2010), as inspeções físicas correspondem à principal causa para a retenção prolongada dos contêineres nos portos marítimos.

O terceiro ponto crítico identificado corresponde ao uso exacerbado de fiscalizações físicas nas operações de importação por via marítima¹¹³, as quais podem acontecer em multiplicidade e em excesso, além de possuírem extensos prazos que prejudicam a dinâmica portuária. Os períodos associados **à espera** da ocorrência dos procedimentos fiscalizatórios compõem a grande parcela do tempo envolvido. Isto implica na permanência ociosa das cargas containerizadas, em sua maior parte, quando suscetíveis às fiscalizações físicas.

BOOZ & COMPANY *et all.* (2012) complementa que há falta de padronização nos processos de fiscalização e de liberação em diferentes portos, sendo também um ponto que acarreta ineficiências para a gestão das cargas, embora esteja fora do escopo desta pesquisa.

A Tabela 11 lista as possíveis fiscalizações físicas na importação. Das **sete inspeções físicas listadas, duas acontecem em todos os casos** (motivos 5 e 6 marcados em negrito). Foram também listados os agentes fiscalizadores de cada inspeção, situações de ocorrência ou não da abertura do contêiner e o tempo envolvido em cada procedimento (conforme item 3.1.4.4. do Capítulo 3).

¹¹³ Serão unicamente tratadas as inspeções que ocorrem na importação de cargas containerizadas, visto que as fiscalizações na exportação são menos representativas e pouco interferentes na logística portuária.

Tabela 13 – Possíveis fiscalizações físicas na importação de cargas containerizadas.¹¹⁴

	Motivo para fiscalização	Agente fiscalizador	Ocorrência de abertura do contêiner	Retenção da carga containerizada
1	Anuência da LI (modalidade pós-embarque)	Agente anuente (Tabela 5) e RFB	Sim	5 - 25 dias, com máximo de 60 dias.
2	Controle de Pragas	VIGIAGRO e RFB	Sim	2 – 5 dias úteis
3	A pedido do importador (opcional) ¹¹⁵	RFB	Sim	--
4	Despacho aduaneiro de importação (somente canais vermelho e cinza)	RFB	Sim	4 – 7 dias úteis
5	Desembaraço aduaneiro de importação	RFB	Não	1 dia útil
6	Saída do contêiner da instalação alfandegada após nacionalização	RFB	Não	1 dia útil
7	Desembaraço e Saída do contêiner para trânsito aduaneiro	RFB	Não	1 – 2 dias úteis

Como pode ser visto na Tabela 13, a RFB está presente em todos os momentos, já que a abertura dos contêineres somente pode acontecer na presença da autoridade aduaneira. Ao contrário dela, os outros intervenientes inspecionam fisicamente a carga containerizada em, no máximo, uma vez.

Quanto ao tempo despendido nas operações, este é variável e imprevisível. Considerando-se o mínimo de intervenções (fiscalizações 5 e 6), elas podem perdurar por dois dias úteis, sendo que, por outro lado, podem até chegar a 60 dias, ao levar em conta todas as fiscalizações em seus

¹¹⁴ Os valores foram apresentados ao longo do Capítulo 3 e reunidos no item 3.1.4.4.

¹¹⁵ Esta inspeção física não fará parte do escopo de análise pois não é comum sua ocorrência.

valores máximos, exceto a fiscalização 3 (a pedido do importador, que ocorre com baixa frequência).

Dadas as características apresentadas na Tabela 13, pode-se agrupá-las em três distintos grupos, cuja representação foi feita na Tabela 14 e a discussão realizada na sequência:

- Grupo A: inclui fiscalizações com **extensos prazos** para ocorrência, como as fiscalizações para anuência da importação (LI pós-embarque);
- Grupo B: inclui fiscalizações que ocorrem **em excesso**, ou seja, aquelas aplicadas a uma grande parcela dos contêineres, em que, parte delas apresenta alguma irregularidade. São aplicadas em excesso, pois envolvem muitos contêineres que não possuem a irregularidade alvo de investigação pelo agente fiscalizador;
- Grupo C: engloba as que ocorrem em **duplicidade** ou em **multiplicidade**, com o objetivo de confirmar algo realizado ou informado anteriormente.

Tabela 14 – Classificação das fiscalizações em grupos.¹¹⁶

Classificação	Motivo para fiscalização	Classificação
GRUPO A – Fiscalizações com longo prazo	Anuência da LI (modalidade pós-embarque)	GRUPO C – Múltiplas inspeções físicas
GRUPO B – Excessivas fiscalizações aos contêineres	Controle de Pragas	
	Despacho aduaneiro de importação (somente canais vermelho e cinza)	
	Desembaraço aduaneiro de importação	
	Saída do contêiner da instalação alfandegada após nacionalização	
	Desembaraço e Saída do contêiner para trânsito aduaneiro	

A – FISCALIZAÇÕES COM LONGOS PRAZOS

Por meio da Tabela 13, pode-se verificar que as **fiscalizações para anuência do licenciamento de importação pós-embarque** possuem uma ampla faixa para ocorrência, de 5 a 25 dias, com prazo máximo de 60 dias¹¹⁷. Comparando com os períodos usuais dos outros procedimentos, este caso é o que envolve a maior amplitude de tempo, além de ser imprescindível para a nacionalização.

A inspeção com caráter fiscalizatório pelo órgão anuente acontece uma única vez no processo, condição que a impede de ser classificada no grupo C, referente às inspeções em multiplicidade. Ela é também orientada pela presença de mercadoria, o que remove a hipótese de ocorrer em

¹¹⁶ Não será tratada a inspeção 3 da Tabela 13 pois é incomum sua ocorrência.

¹¹⁷ O prazo máximo que a carga containerizada estrangeira pode permanecer em zona primária sem ter iniciado os procedimentos de nacionalização – com o registro da DI no SISCOMEX – é de 90 dias da data de chegada (Tabela 10).

excesso, pois é somente realizada nos contêineres que, de fato, a possuem sob anuência.

Como aproximadamente **30%** das importações de cargas containerizadas exigem o licenciamento de importação¹¹⁸, parte delas inclui a fiscalização da mercadoria quando da chegada ao país. São, geralmente, realizadas pela ANVISA, VIGIAGRO, IBAMA e Exército (DPFC).

Com base no acima exposto, estas fiscalizações são impactantes para a logística das cargas, pois são incidentes em uma boa parcela dos contêineres e perduram por períodos de tempo amplo e variável. Os contêineres permanecem ociosamente armazenados nos portos marítimos / recintos alfandegados até a conclusão do procedimento.

B – EXCESSIVAS FISCALIZAÇÕES FÍSICAS DOS CONTÊINERES

As fiscalizações que ocorrem em excesso abrangem um alto contingenciamento de contêineres, sendo que uma pequena parcela delas apresenta alguma irregularidade. São aplicadas em excesso devido à dificuldade na localização das cargas containerizadas que, de fato, possuem problemas e que, portanto, devem ser inspecionadas.

Foi identificado que as fiscalizações do VIGIAGRO para controle de pragas ocorrem em excesso, pois são aplicadas em 70% do fluxo de importação, dos quais 3% são submetidos à fumigação (por apresentar pragas em seu interior)¹¹⁹. Ademais, foi também notado que as fiscalizações que ocorrem por parte da RFB durante o despacho aduaneiro estão acima da média global de intervenção. Segundo NG, PADILHA, PALLIS (2013), no Brasil, o canal verde aparece em 80 - 85 % das importações / exportações e que os demais canais aparecem em 20 - 15% dos casos, sendo que a média global para o canal verde é de 90 - 95%. Assim, a parametrização pela RFB acarreta em maiores inspeções físicas comparada com a média global.

¹¹⁸ Como apresentado no item 3.1.1.

¹¹⁹ Como apresentado no item 3.1.4.1.2.

Segundo MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE (2011), a otimização fiscalizatória é possível por meio do aprimoramento tecnológico dos processos e da maior integração operacional entre os agentes para fundamentar a gestão na análise de risco. Especificamente, a literatura defende o uso da análise de risco inteligente, que é a base da gestão de fronteira colaborativa, ao invés do uso de análises de risco isoladas e com repercussão local, no próprio agente. Por meio dela, pode-se determinar com mais exatidão o risco dos contêineres, possibilitando-se o melhor direcionamento dos esforços fiscalizatórios, o aumento do controle das fronteiras e a diminuição das intervenções desnecessárias no fluxo das cargas.

A análise de risco inteligente baseia-se na troca e no cruzamento de informações entre todos os intervenientes por meio de uma plataforma única, que orientará a necessidade de intervenção no fluxo da carga. Este método é inviabilizado na gestão atual pela falta de coordenação operacional entre agentes intervenientes e pela falta de integração entre sistemas de informação.

A gestão de fronteira colaborativa auxiliaria o VIGIAGRO a reduzir o contingenciamento dos contêineres para o combate ao besouro-chinês. Ao saber, de antemão, se há presença ou não de madeira no interior dos contêineres, o VIGIAGRO poderia canalizar suas fiscalizações somente aos contêineres que de fato possuem madeira, ao contrário do que ocorre hoje em dia, em que todos aqueles provenientes de determinados países são inspecionados. Como não é de interesse para a RFB as questões relativas à madeira, elas não são requeridas ao importador.

C – MÚLTIPLAS INSPEÇÕES FÍSICAS AOS CONTÊINERES

As fiscalizações que ocorrem em **duplicidade** e em **multiplicidade** são conduzidas, unicamente, pela RFB.

O fiscal da RFB deve estar presente nas sete possíveis fiscalizações que podem ocorrer durante a importação das cargas containerizadas, caracterizando operações em **multiplicidade**. Isto porque a RFB deve se fazer presente em todas as aberturas dos contêineres, mas deve se atentar para as responsabilidades fiscalizatórias da etapa burocrática em questão. O encadeamento das questões burocráticas, como discutido no **Ponto Crítico 1**, estabelece diversas etapas no processo que, pela falta de sinergia entre elas, acaba induzindo a múltiplas fiscalizações, já que uma etapa é imprescindível a outra.

No que tange às fiscalizações que ocorrem em **duplicidade**, foram consideradas aquelas designadas para a certificação de algo que já foi feito anteriormente. Entre elas incluem-se:

- A inspeção física conduzida no desembaraço aduaneiro de importação. Neste procedimento, são verificados pelo fiscal da RFB todos os documentos preparados no despacho de importação, só que, então, junto ao contêiner;
- A inspeção para a saída do contêiner da instalação alfandegada. Neste momento, até mesmo após o desembaraço aduaneiro, em que já se nacionalizou as mercadorias, o contêiner é verificado pela RFB para sua liberação.

O ponto em comum entre ambas as inspeções é que elas ocorrem sem a abertura dos contêineres. Por este motivo, são mais rápidas. Costumam envolver **1 dia útil** cada, o que consiste num período de tempo adicional e desnecessário, já que os procedimentos aduaneiros e de fronteira foram, previamente, atendidos.

Ponto Crítico 4: há dificuldade no atendimento da demanda fiscalizatória pelos fiscais da RFB, ANVISA e VIGIAGRO, o que torna os procedimentos fiscalizatórios lentos e imprevisíveis.

Os fiscais da RFB, ANVISA e VIGAGRO possuem alta demanda fiscalizatória das cargas do comércio exterior. A incompatibilidade entre o número de fiscais e a demanda faz com que os contêineres permaneçam nas instalações alfandegadas por períodos de tempo muito maiores do que o aconselhável, gerando ineficiências no processo.

Como visto no **Ponto Crítico 3**, a fiscalização da RFB acontece em 100% dos fluxos importados ou exportados, a do VIGIAGRO em, aproximadamente, 70% do fluxo de importação de cargas containerizadas e a da ANVISA na ordem dos 10% da importação.

Considerando-se que o Porto de Santos movimentou 2,9 milhões de TEUs em 2011, resulta, daí, uma média de 10 mil TEUs por dia útil¹²⁰, já que as fiscalizações ocorrem somente de segunda a sexta-feira, em horário comercial. Considerando-se que metade dessa parcela seja constituída por contêineres de 20' e a outra, de 40', estima-se que o volume por dia útil seja de 7,5 mil contêineres.

Por outro lado, tem-se a atuação de 250 fiscais da RFB no Porto de Santos, 25 do VIGIAGRO e 10 da ANVISA¹²¹, cujos valores foram representados na Tabela 15, em conjunto com a demanda fiscalizatória.

¹²⁰ Foram considerados 264 dias úteis no ano.

¹²¹ Estes valores não são oficiais e foram estimados com despachantes aduaneiros do Porto de Santos. Portanto, estão susceptíveis à variações.

Tabela 15 – Demanda fiscalizatória dos fiscais da RFB, do VIGIAGRO e da ANVISA no Porto de Santos.

	Quantidade de fiscais no Porto de Santos ¹²²	Grau de intervenção no fluxo de importação	Número de contêineres inspecionados por dia útil	Quantidade de contêineres diários por fiscal
RFB	250	100% (são inspecionados no mínimo 2x)	2 x 7.500	60
VIGIAGRO	25	70%	5.250	210
ANVISA	10	10%	750	75

Pode-se averiguar, pela Tabela 15, que o VIGIAGRO assume maior número de contêineres por fiscais (210 contêineres / fiscal), seguido da ANVISA (75 contêineres / fiscal) e da RFB (60 contêineres / fiscal). Sabe-se, por meio do **Ponto Crítico 3**, que a RFB executa diversas inspeções no mesmo contêiner, cujo mínimo é de duas fiscalizações (por isso foi considerado o valor dobrado para a RFB na Tabela 15).

Como visto anteriormente, há incidência de fiscalizações repetitivas e em excesso durante os processos, que, uma vez revistas e otimizadas, significativamente contribuiriam para a redução da demanda fiscalizatória. Assim, os procedimentos fiscalizatórios ganhariam mais agilidade por meio do aperfeiçoamento do modelo de gestão com base na análise de risco inteligente.

Como colocado por BOOZ & COMPANY *et all.* (2012), “os recursos humanos não tem acompanhado o crescimento da movimentação de cargas”. Assim, entende-se que o aumento do quadro de fiscais corresponde, também, a uma alternativa para atender a demanda fiscalizatória. Entretanto, esta medida não é sensata do ponto de vista econômico, uma vez que o maior contingenciamento de fiscais aumenta, na mesma proporção, os custos para mantê-los, que acabam sendo revertidos para as operações. **A autora sugere, primeiramente, a revisão da demanda fiscalizatória para que, então, possa ser revisto o quadro de fiscais.**

¹²² Valores não oficiais.

Contudo, o quadro de fiscais da ANVISA segue a linha contrária do aumento do número de servidores. Foi identificada redução de 50% no número de fiscais nos últimos 5 anos; em 2010, havia, na agência, 1250 fiscais, valor este que, em 2011, chegou a 950¹²³. Isto é resultado da escassez de políticas de contratação de novos fiscais e resultante de uma política interna de extinção da vaga do profissional, quando aposentado. Este cenário é negativo para a gestão das cargas, pois vai em contramão às necessidades do comércio exterior.

Algumas ações podem ser tomadas por parte dos fiscais para o melhor atendimento da demanda fiscalizatória, como, por exemplo, o trabalho ininterrupto, visto que, atualmente, as fiscalizações acontecem somente em horário comercial, das 8h às 17h, de segunda a sexta-feira. Este fato segue na contramão dos procedimentos dos portos que possuem melhores desempenhos logísticos, nos quais as fiscalizações e as operações portuárias ocorrem 24 horas por dia, 7 dias por semana. (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011).

O efeito disso para a logística portuária foi evidenciado pelo Sr. Marcelo Araújo, presidente do Grupo Libra, em reportagem ao jornal O Estado de São Paulo, no caderno especial sobre Infraestrutura e Logística:

Se pudéssemos ter coisas simples, como os fiscais da Receita Federal e da ANVISA trabalhando imediatamente após a chegada de um navio, poderíamos ter ganho de produtividade de 20% a 30%.¹²⁴

O trabalho em horário comercial prejudica, também, na logística das cargas, pois as liberações dos contêineres acabam sendo concedidas em curto período de tempo, o que gera, portanto, picos no escoamento de contêineres para fora do porto. Assim, prejudica-se o fluxo e o transporte dos contêineres nas redondezas da zona portuária.

¹²³ Informações apresentadas pela Dra. Solange Marques Coelho, Gerente da GIPAF (Gerência de Inspeção de Produtos e Autorização de Empresas em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados) da ANVISA, em palestra promovida pelo ICEX em 2011.

¹²⁴ BATISTA, Henrique G. Nos portos, receita é choque de gestão. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 12 de novembro de 2012.

Ponto Crítico 5: existência de múltiplos sistemas de informação parcialmente integrados ¹²⁵, o que implica em repetibilidades e ineficiências na gestão da operação.

Como exposto por BOOZ & COMPANY *et all.* (2012), os processos aduaneiros contam com múltiplas interfaces em termos de sistemas de informação e de agentes intervenientes. São utilizados, portanto, os seguintes sistemas para a gestão dos procedimentos de fronteira:

- SISCOMEX, da Receita Federal;
- SISCARGA, da Receita Federal;
- SED, da CODESP;
- DT-E, da ABTRA;
- Mercante, da Marinha Mercante;
- SIGVIG¹²⁶, da ANVISA;
- Projeto Porto Sem Papel, em fase de implementação, pela SEP.

Tais sistemas apresentam baixa interoperabilidade, isto é, possuem baixa capacidade de transferência automática de dados comuns entre eles (RUSSO FILHO, 2006). Segundo BOOZ & COMPANY *et all.* (2012), os sistemas de informação não estão plenamente integrados e são insuficientes para cobrir todos os trâmites burocráticos existentes na gestão das cargas e das embarcações. Como posto por RUSSO FILHO (2006):

Este fato (em menção à baixa interoperabilidade dos sistemas de informação) acarreta na dupla digitação, sujeita a erros, e não oferece benefícios à comunidade portuária envolvida na mesma operação. Tampouco resulta em transparência da atividade para a comunidade internacional e em confiabilidade dos dados apresentados para os órgãos fiscalizadores dos países exportador e importador. (RUSSO FILHO, 2006).

¹²⁵ Segundo BOOZ & COMPANY *et all.* (2012).

¹²⁶ Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários.

Consequentemente-se, sustenta-se uma situação de “ilhas tecnológicas”, pois ela deixa lacunas no trato eletrônico do processo, acarretando, por um lado, em repetibilidades e sobreposições e, por um outro, na falta de automação. Este último caso culmina com o extenso uso de papéis para veiculação de informações, com desvinculamento dos bancos de dados e com a falta de padronização dos documentos.

Os sistemas da Receita Federal¹²⁷ são centrais na gestão dos procedimentos de fronteira, pois é por meio deles que a RFB exerce os controles aduaneiro e tributário. A instauração de sistemas de informação mais desenvolvidos foi orientada para coibir a remoção da mercadoria estrangeira que não atenda às exigências aduaneiras e que não tenha recolhido os tributos. Tais sistemas, entretanto, não excluem o uso de documentos em papel, pelo contrário. Como parte do desembaraço aduaneiro, a RFB exige o recebimento em papel de uma série de documentos, para que possam ser analisados em conjunto com os dados registrados nos sistemas eletrônicos.

Localmente, operam no Porto de Santos os sistemas SED e DT-E¹²⁸ que possuem foco logístico nas cargas e nas embarcações, sendo desvinculados do SISCOMEX ou do SISCARGA. Segundo ZANCUL (2006), o DT-E foi desenvolvido pela ABTRA (Associação Brasileira dos Recintos e Terminais Alfandegados) e pela Alfândegada de Santos para automatizar a transferência de contêineres do costado do navio até o recinto alfandegado. Este sistema é utilizado por operadores portuários para o gerenciamento das informações referentes ao fluxo das cargas containerizadas no interior do porto organizado, sendo processados por eles os pedidos de DT.

Como forma de ilustrar algumas insuficiências do SED, podemos citar a ocorrência diária de reuniões de atracação na CODESP e o múltiplo envio do Manifesto de Carga e do B/L ao longo dos processos aduaneiros. O fiscal da RFB também recolhe o manifesto de carga diretamente no navio quando o

¹²⁷ Pelo SISCOMEX transitam informações referentes ao licenciamento de importação, despacho e desembaraço de importação; e ao registro de exportação, despacho e desembaraço de exportação. Pelo SISCARGA, são registrados dados da presença de carga e do trânsito aduaneiro.

¹²⁸ O SED foi interligado ao DT-E em 2006. ZANCUL (2006).

vistoria, para conceder a autorização para início do carregamento / descarregamento dos contêineres do seu interior.

Adicionalmente, tem-se o uso do sistema Mercante, da Marinha Mercante, para o pagamento do AFRMM e do SIGVIG, da ANVISA, para agendamento de inspeções.

A diferença tecnológica entre os sistemas de informação foi discutida pelo *Border Management Modernization* (2011) e considerada prejudicial para o desempenho do processo como um todo, pois “pouco importa se algum interveniente possui sistemas avançados se, um outro, possui sistemas deficitários. O desempenho logístico é determinado pelo elo mais fraco da cadeia”. (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011).

Para o aprimoramento dos sistemas de informação, encontra-se, em fase de implementação, o Projeto Porto Sem Papel, da SEP, que terá abrangência em todo o país, e cuja fase atual contempla o Concentrador de Dados Portuários e o Portal de Informações¹²⁹.

Por meio dele, como exposto por BRITO (2010), objetiva-se eliminar redundâncias de informações e inúmeras vias geradas no processo, incluindo-se 112 documentos emitidos em diversas guias, nos quais circulam mais de 935 informações entre seis órgãos diferentes (ANVISA, AP, Receita Federal, Marinha, VIGIAGRO e Polícia Federal). Segundo notícia veiculada¹³⁰, a implementação de uma melhor gestão na primeira fase do PSP visa reduzir, em **25%, o tempo médio de estadia dos navios nos portos**, o que melhoraria o atendimento das embarcações, traria mais agilidade na atracação e diminuiria os custos de frete.

De acordo com o diretor do Departamento de Sistemas e Informações Portuárias da SEP, Luís Cláudio Montenegro, hoje em dia **os navios levam, em média, 17 dias entre sua chegada ao porto e saída da zona portuária**. O objetivo do governo, por meio do PSP, é fazer com que esse período seja

¹²⁹ O PSP está sendo implantado nos Portos de Santos, Rio de Janeiro, Vitória, Salvador, Ilhéus, Recife e Fortaleza.

¹³⁰ Governo quer reduzir de 17 para 2 dias tempo gasto por navio em porto. **Agência Brasil**, Brasília, 11 março 2012. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/nacional/noticia/2012/03/11/governo-pretende-reduzir-de-17-para-dois-dias-tempo-gasto-por-navios-em-portos-35289.php>>. Acesso em: 12 de março de 2012.

reduzido para 2 dias, como fazem os grandes portos do mundo.

Embora o Porto Sem Papel seja defendido como uma janela única, a autora não o considera como tal, devido às impacidades que o sistema possui. Para a concepção de uma janela única, a autora entende que todos os procedimentos relativos à gestão das cargas e das embarcações devem ser realizados por meio de uma plataforma única, o que não acontece no modelo atual. Os outros sistemas de informação continuam em operação, sendo o PSP um sistema a mais.

O termo “*national single window*”, janela única nacional ou, somente, janela única, é utilizado para denotar sistemas de informação que viabilizam trocas de informações coordenadas entre agentes distribuídos por todo o país. Segundo o *Border Management Modernization* (2011), o conceito de janela única tem sido adotado em alguns países, sendo essencial para a modernização da gestão dos procedimentos de fronteira, para o melhor cumprimento de exigências legais e para a melhor coordenação operacional entre intervenientes. Tais sistemas promovem o menor uso de papéis para trâmites de informações entre agentes, servindo como uma plataforma integrada para a redução de custos e aperfeiçoamento do controle de fronteira. (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011).

Também, segundo a literatura, os sistemas de informação sofreram avanços significativos desde 1980, década na qual foram concebidos os primeiros sistemas para controle das operações, sendo, contudo, bastante restritos e desintegrados. A partir do ano 2000, os sistemas de informação passaram a ter maiores trocas eletrônicas de dados, permitindo maior contato entre intervenientes. Entretanto, neste período, muitos dos sistemas desenvolvidos foram tentativas isoladas das agências – descrição esta que contempla o termo “*agency specific*” na literatura – sendo carentes em suas interoperabilidades. A literatura também explicita que tais sistemas possuem capacidades limitadas para o gerenciamento e a análise das informações, sendo resultantes da “*silo based mentality*”. A tendência, após este período, é a concepção de janela única de dados.

Ponto Crítico 6: dificuldade operacional para atualização e modificação das informações e dos documentos registrados nos sistemas de informação.

Os procedimentos para atualização ou modificação das informações registradas nos sistemas de informação, principalmente nos da Receita Federal, são bastante rígidos e ocasionam lentidão nos procedimentos burocráticos. Isto ocorre porque o nível de detalhamento exigido das informações é alto, mesmo em operações como o pedido do licenciamento de importação, realizado anteriormente à navegação de longo curso.

O despreparo operacional dos sistemas de informação para a modificação das informações registradas repercute na logística das cargas containerizadas, pois elas permanecem ociosamente armazenadas nos portos marítimos até a readequação documental. Segundo dados da Alfândega de Santos¹³¹, 24% dos atrasos na liberação de contêineres de importação no cais santista devem-se a erros no preenchimento de documentos por parte dos agentes que representam o dono da carga.

O registro do pedido do licenciamento de importação pré-embarque deve ser feito com dois meses de antecedência ao embarque da mercadoria, já que o órgão anuente tem até 60 dias para a autorização do procedimento. Neste ato, devem ser informadas características muito específicas da importação, como a quantidade da mercadoria, o peso líquido das embalagens, que estão muito suscetíveis à alteração, ao longo da importação.

O licenciamento de importação conta com a **LI substitutiva** para servir como canal para readequação do documento, visto que a LI, uma vez registrada, não pode ser retificada. A LI substitutiva pode ser registrada a qualquer momento antes do desembaraço aduaneiro de importação, sendo

¹³¹ PIRES, Fernanda. Morosidade provoca alta dos custos nos portos brasileiros. **Valor Econômico**, Santos, 24 março 2011. Disponível em: <<http://www.portosenavios.com.br/site/noticias-do-dia/portos-e-logistica/8785-morosidade-provoca-alta-dos-custos-nos-portos-brasileiros>>. Acesso em: 5 de abril de 2012.

submetida à aprovação pelo órgão anuente, que pode indeferi-la ao constatar descaracterização da LI original¹³².

Neste momento, são comuns divergências entre a LI original e a substitutiva, culminando com o indeferimento da LI substitutiva. Isto implica, então, que o importador deva prosseguir com o registro de uma nova LI, o que envolve o pagamento de multa por ter descarregado a mercadoria em solo brasileiro, sem anuência prévia, e culminar com parametrizações nos canais amarelo ou vermelho durante a nacionalização.

Outra questão consiste no tempo que os órgãos anuentes têm para deferir a LI – sendo original ou substitutiva. Um problema recorrente na ANVISA foi a falta de prioridade para aprovação das LIs substitutivas, culminando com esperas tão longas quanto para deferimento de uma LI original¹³³.

A readequação documental é, também, muito necessária nos casos em que há omissão de escala dos navios, ou seja, quando as embarcações previstas para atracação não comparecem ao porto ou hesitam em aguardar para serem atracadas, devido às longas filas de espera para atracação¹³⁴. Diante do cancelamento da escala em determinado porto, os contêineres são descarregados em um outro porto, devendo, os documentos de importação, serem readequados devido à alteração do porto de destino. Segundo notícia da Hamburg Süd, o principal armador que atua nos portos brasileiros, no ano de 2010 foram omitidas **24% de suas escalas**¹³⁵ e perdidas 62.120 horas

¹³² Os itens que descaracterizam uma LI substitutiva incluem: divergências no NCM da mercadoria; o importador, o CNPJ; o país de origem; o fabricante; o preço negociado para menor; a unidade de medida; a quantidade superior da mercadoria.

¹³³ Informações apresentadas pela Dra. Solange Marques Coelho, Gerente da GIPAF (Gerência de Inspeção de Produtos e Autorização de Empresas em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados) da ANVISA, em palestra promovida pelo ICEX em 2011.

¹³⁴ As longas filas de espera são consequência da insuficiência operacional dos portos em atender à demanda e as condições climáticas desfavoráveis para atracação.

¹³⁵ Segundo notícia veiculada, a Hamburg Süd realizou 3.646 escalas no Brasil em 2010, cancelou 368 paradas e perdeu 782 janelas. Fonte: PIREs, Fernanda. Morosidade provoca alta dos custos nos portos brasileiros. **Valor Econômico**, Santos, 24 março 2011. Disponível em: <<http://www.portosenavios.com.br/site/noticias-do-dia/portos-e-logistica/8785-morosidade-provoca-alta-dos-custos-nos-portos-brasileiros>>. Acesso em: 5 de abril de 2012.

para a entrada e a saída das embarcações dos portos, gerando custos adicionais de US\$ 118,1 milhões ao armador.

Com base no acima exposto, os procedimentos para readequação das informações nos sistemas de informação são deficitários, e seus efeitos resultam em mais burocracia e lentidão no fluxo das cargas. Esta situação retrata o despreparo dos sistemas para suportar operações dinâmicas, como é o caso das importações e exportações, cujas variáveis comerciais, cambiais e fiscais variam consideravelmente.

4.2 Discussão da inter-relação dos pontos críticos

Os pontos críticos identificados no item 4.1 retrataram práticas deficitárias na gestão de fronteira das cargas containerizadas, as quais impactam no tempo despendido nas operações. Dando sequência às discussões, neste item serão tratadas as inter-relações dos pontos críticos, como pode ser visto pela Figura 25, que ilustra o mapeamento sugerido. A lógica traçada será explicada na sequência.

Figura 25 – Mapeamento da inter-relação dos pontos críticos.

A discussão será, inicialmente, conduzida com base na inter-relação dos Pontos Críticos 1, 2, 5 e 6:

O **Ponto Crítico 1** explorou a correlação entre os fluxos físico e burocrático, que é sustentada por etapas altamente sequenciais e encadeadas. Além disso, foi posto que, somente após a presença da carga

containerizada em algum recinto alfandegado no país, é possível dar início às questões burocráticas de importação ou exportação. Esta situação implica no mau uso do tempo e das áreas alfandegadas, já que é coibido o adiantamento ou a conciliação das questões burocráticas à chegada da carga. Assim, as cargas tendem a permanecer armazenadas nas áreas alfandegadas em tempos ociosos, à espera das solicitações, do preparo dos documentos, do processamento dos pedidos e da finalização das fiscalizações¹³⁶.

Como efeito do **Ponto Crítico 1**, tem-se o fomento da descoordenação operacional entre os agentes intervenientes (**Ponto Crítico 2**), uma vez que as etapas altamente sequenciais e encadeadas implicam em ações desvinculadas entre eles. O primeiro ponto crítico estabelece uma série de etapas imprescindíveis umas as outras, de forma que o cumprimento de uma é condição para o desenrolar dos fluxos físico e burocrático. Exceção à regra são as ações de controle de pragas pelo VIGIAGRO, que podem ser conciliadas com outras ações.

Apesar da forte influência que o **Ponto Crítico 1** exerce no **Ponto Crítico 2**, alguns outros fatores também contribuem para o segundo ponto crítico, como:

- A atuação de múltiplas instituições no controle e na aplicação do procedimentos de fronteira às cargas containerizadas, cuja descoordenação operacional é sintomática da falta de interesses e de responsabilidades em comum;
- A inexistência de um órgão centralizador das operações intervenientes (autoridade única de fronteira), como discutido por MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE (2011). A literatura recomenda o uso deste agente, embora não seja imprescindível para a gestão de fronteira colaborativa:

¹³⁶ Exceção à regra consiste no pedido da DT para a transferência da carga containerizada dentro do porto organizado ou para algum CLIA próximo de Santos. Este pedido pode ser feito desvinculadamente da presença de carga, por não ser feito nos sistemas de informação da Receita Federal.

While collaborative border management can be achieved under a single border management agency, the creation of such an agency is not a precondition for success. (MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE, 2011).

A falta de coordenação operacional **(Ponto Crítico 2)**, por consequência, fomenta a existência de múltiplos sistemas de informação para a gestão das informações **(Ponto Crítico 5)**. Isto acontece porque os sistemas são criados de forma independente pelos agentes intervenientes para o aprimoramento de suas próprias atividades que, então, expõem o importador ou exportador a diferentes sistemas e tratos operacionais. As questões burocráticas tornam-se mais complexas, pois há uso de documentos e informações em repetibilidade, extenso uso de documentos em papel para suportar os trâmites eletrônicos, armazenamento das informações em diversos bancos de dados desvinculados entre si.

Consequentemente, têm-se sistemas de informação desarticulados e inapropriados para a modificação de informações previamente registradas acerca das operações **(Ponto Crítico 6)**, o que vem a criar transtornos logísticos devido ao modo como os fluxos físico e burocrático estão articulados **(Ponto Crítico 1)**. Tanto as cargas quanto os navios são afetados pela lentidão com que são readequados os documentos, em caso de alteração das características da importação ou exportação.

Os sistemas de informação suportam a ocorrência dos procedimentos operacionais e burocráticos, cujas deficiências impactam na velocidade dos trâmites burocráticos e na eficácia com que são processadas as informações. Suas ineficiências são percebidas em diversos momentos do processo.

A seguir, será discutida a inter-relação dos Pontos Críticos 3 e 4 com os demais:

O sequenciamento e encadeamento das etapas de controle de fronteira **(Ponto Crítico 1)** estabelecem diversos momentos, imprescindíveis uns aos outros, em que há inspecionamento físico às cargas containerizadas. Deste modo, inibe-se qualquer tentativa de realizar todos os procedimentos

fiscalizatórios de uma só vez. Ademais, os extensos prazos que as etapas fiscalizatórias assumem no processo **(Ponto Crítico 1)** acentuam os efeitos das múltiplas ou excessivas fiscalizações físicas **(Ponto Crítico 3)** na logística das cargas. As cargas permanecem por extensos períodos de tempo à espera da ocorrência do procedimento fiscalizatório.

A falta de coordenação operacional entre intervenientes **(Ponto Crítico 2)** impõe ações desarticuladas, que refletem na quantidade de inspeções físicas realizadas ao longo dos procedimentos aduaneiros. A baixa precisão das análises de risco é resultante da falta de acesso às informações, que permanecem armazenadas isoladamente em cada agente. Assim, há maior interferência no fluxo físico das cargas.

As fiscalizações em excesso **(Ponto Crítico 3)** são induzidas pela falta de sistemas de informação integrados e igualmente desenvolvidos **(Ponto Crítico 5)**, visto que são dirimidas as oportunidades para se analisar o risco das operações com base num conjunto maior de informações, englobando dados dos diversos intervenientes. Os autores MCLINDEN; WIDDOWSON; DOYLE (2011) defendem o uso da análise de risco inteligente, possibilitada por meio da troca e do cruzamento de informações entre agentes públicos e privados por meio de uma plataforma única de dados. O Projeto Porto Sem Papel está sendo implementado com o viés de servir como uma plataforma mais ampla para a gestão das informações, embora ainda não possa ser considerado um sistema único, pois diversos outros sistemas mantêm-se na operação.

A insuficiência no quadro de fiscais dos principais intervenientes **(Ponto Crítico 4)** agrava os efeitos das múltiplas e excessivas fiscalizações físicas às cargas. Isto acontece porque a incompatibilidade entre o número de fiscais e a demanda fiscalizatória torna os procedimentos fiscalizatórios mais demorados, além de ser recorrente no país greve de servidores fiscais. Segundo NG, PADILHA, PALLIS (2013), portos marítimos e portos secos brasileiros sofreram impacto em suas operações devido às greves dos fiscais envolvidos na importação ou exportação de cargas (RFB, MAPA e ANVISA). Como exemplifica os autores, entre 2005 e 2007, as greves somaram-se 442 dias, acarretando numa série de problemas com as cargas nos portos.

Foi citada, por ARVIS *et al.* (2012), que a ocorrência de múltiplas e excessivas inspeções físicas constitui um problema crítico dos países em desenvolvimento e possível de ser percebida pelo LPI dos países estudados. A correlação proposta em 2010 pelo estudo foi que o decréscimo de um ponto no LPI mensurado correspondia ao aumento de 25% nas inspeções físicas em relação ao país de maior LPI. Como a Alemanha teve o maior LPI em 2010, com 4,11, a diferença com o Brasil foi de quase um ponto no LPI (Brasil obteve LPI igual a 3,20), sugerindo-se que o Brasil realiza quase 25% mais inspeções às cargas que a Alemanha. Esta correlação, entretanto, não foi considerada em outras versões do estudo.

5 CONCLUSÃO

A importação e a exportação de cargas containerizadas pelo porto de Santos estão suscetíveis a ineficiências sob o ponto de vista da gestão e da aplicação dos procedimentos de fronteira. Tais questões, portanto, interferem diretamente na retenção das cargas nas instalações alfandegadas, prejudicando a dinâmica do comércio exterior do país e dirimindo a capacidade operacional do porto de Santos ao acumular os contêineres em sua instalação. Como exposto por NG, PADILHA, PALLIS (2013), “a excessiva burocracia nos portos marítimos brasileiros, o impacto das greves e a complexidade dos procedimentos aduaneiros [...] criaram um ambiente onde a imprevisibilidade fomenta maiores níveis de estoques locais e demanda maiores tempos para a movimentação das cargas internacionais.”

Foram notados pontos críticos nos procedimentos de gestão da operação e nos sistemas de informação que são passíveis de reformulação para que o setor ganhe mais agilidade. Percebeu-se que o modelo brasileiro de gestão da operação apresenta alta dependência entre os fluxos físico da carga com o burocrático; além das etapas burocráticas perduram por longos e variáveis períodos de tempo (ponto crítico 1). O estreito vínculo entre fluxos inibe o adiantamento das questões burocráticas à chegada da carga containerizada à instalação alfandegada; induz a uma série de etapas sequenciais e encadeadas, que fomentam a falta de coordenação operacional entre intervenientes (ponto crítico 2) e a ocorrência de múltiplas e excessivas inspeções físicas às cargas containerizadas (ponto crítico 3).

Por consequente, a falta de coordenação entre intervenientes (ponto crítico 2) acaba sendo impactante no processo devido à pluralidade dos agentes e aos diversos momentos em que interferem no fluxo das cargas. Ademais, a intervenção desarticulada provoca ineficiências operacionais, tais como a implementação de sistemas de informação desintegrados e com distintos graus tecnológicos (ponto crítico 5); repetibilidades burocráticas; baixa cooperação e intercâmbio de informações; múltiplos inspecionamentos físicos às cargas (ponto crítico 3). A gestão de fronteira colaborativa, um modelo idealizado e defendido por MCLINDEN, WIDDOWSON e DOYLE

(2011), sugere a criação de um agente centralizador das intervenções para a articulação operacional e para o estabelecimento de metas com foco logístico.

Deste modo, a ocorrência de fiscalizações em multiplicidade e em excesso (ponto crítico 3) é influenciada pelos pontos críticos 1 e 2, como mencionado acima, e também pela existência de múltiplos sistemas de informação parcialmente integrados (ponto crítico 5), cuja desintegração desfavorece a atuação com base na análise de risco e na troca de informações entre agentes. Complementarmente, o terceiro ponto crítico tem seu efeito acentuado no processo devido à incompatibilidade entre a demanda fiscalizatória e seu atendimento pelos fiscais dos principais intervenientes (MAPA, RFB e ANVISA) no porto de Santos (ponto crítico 4). Foi notada inexistência de políticas de contratação e trabalho restrito ao horário comercial. Entretanto, para a resolução do caso, foi inicialmente sugerido pela autora a otimização da demanda fiscalizatória com melhores técnicas de análise de risco para que, então, fosse revisto e ampliado o quadro de fiscais, visto que neste último caso implica-se em maiores custos.

O uso de múltiplos sistemas de informação parcialmente integrados (ponto crítico 5) sustentam a condição de “ilhas tecnológicas” e induzem repetibilidades documentais, procedimentos burocráticos exaustivos e a manutenção de bases de dados desvinculadas. Dentre suas repercussões, também dificultam para a atualização e modificação dos dados registrados nos sistemas de informação e nos documentos, sendo um agravante para a liberação das cargas conteineirizadas e das embarcações no porto de Santos. Como exposto por NG, PADILHA, PALLIS (2013), “a habilidade de recintos alfandegados interioranos (portos secos ou CLIAs) competirem no mercado internacional depende de suas capacidades de estabelecerem uma movimentação eficiente das cargas e dos fluxos de informações”. Assim, o ponto crítico 5 inibe o estabelecimento de um fluxo eficiente de informações, prejudicando na movimentação das cargas pelos recintos alfandegados brasileiros (de zona primária ou secundária).

O Projeto Porto Sem Papel, em fase de implementação, embora defendido como uma janela única, não pode ser assim considerado, pois

ainda atende parte do trato burocrático de importação ou exportação, mas específico no que tange à gestão das embarcações.

Notou-se, portanto, que os pontos críticos identificados nesta pesquisa fomentam ou agravam-se uns aos outros, onde o primeiro foi observado como o mais influente. Deste modo, ações que promovam o desvinculamento entre os fluxos físico e burocrático e a redução do caminho crítico dos processos (remover a imprescindibilidade entre as etapas burocráticas) devem surtir efeitos positivos no fluxo das cargas também pelo fato de dirimir a influência dos pontos críticos 2, 3 e 5 nos processos.

A gestão com base no desvinculamento dos fluxos físico e burocrático foi abordada pela literatura do Banco Mundial como parâmetro fundamental para a gestão de fronteira colaborativa, um modelo plausível de aplicação para o caso brasileiro. Ela também defende o controle virtual com base em técnicas mais apuradas de análise de risco para diminuir as fiscalizações físicas; a maior coordenação operacional entre agentes públicos e privados; o uso de um sistema único de fronteira para subsidiar as análises e os trâmites burocráticos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Limitações

1. Esta pesquisa teve, como base, os procedimentos operacionais do Porto de Santos. As especificidades operacionais dos outros portos brasileiros foram muito pouco exploradas nesta pesquisa;
2. Não foram tratados os procedimentos de importação ou exportação das cargas a granel, que consiste num tipo de mercadoria muito comum nos portos brasileiros e que significativamente compõem a balança comercial brasileira;
3. Não foram tratadas as importações NVOCC – *Non Vessel Common Carrier*.

6.2 Sugestões

1. Sugere-se a expansão desta pesquisa para a realidade de outros portos organizados marítimos, de tal forma a elucidar as diferenças operacionais a fim de encontrar um modelo de gestão único;
2. Sugere-se o aprofundamento do estudo da gestão de fronteira colaborativa, e de outros modelos de gestão, para delinear estratégias desenvolvimentistas do setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

2011 foi ano de tonelagem recorde para operações do Porto de Santos. **CODESP**, Santos, 17 de fevereiro de 2012. Disponível em: <
<http://www.portodesantos.com.br/pressRelease.php?idRelease=557>>.
Acesso em: 14 de maio de 2012.

ANTAQ. **Análise da Movimentação de Cargas nos Portos Organizados e Terminais de Uso Privativo**. 2010. Disponível em: <
<http://www.antaq.gov.br/portal/AnuarioEstatisticoAquaviario/pdf/AnalisedeMovimentacaodeCargas2010.pdf>> Acesso em: 10 de janeiro de 2012.

ANVISA. **Mapa dos Portos nos Estados**. Disponível em: <
<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Portos+Aerootos+e+Fronteiras/Publicacao+Portos+Aerootos+e+Fronteiras/Postos+da+Anvisa+Situados+em+todo+o+Territorio+Nacional>> Acesso em: 12 abril 2012.

ARVIS, J.-F; MUSTRA, M. A; OJALA, L; SHEPHERD, B; SASLAVSKY, D. ***Connecting to Compete 2010: Trade Logistics in the Global Economy – the Logistics Performance Index and its Indicators***. Washington, DC: The World Bank, 2010.

ARVIS, J.-F; MUSTRA, M. A; OJALA, L; SHEPHERD, B; SASLAVSKY, D. ***Connecting to Compete 2012: Trade Logistics in the Global Economy – the Logistics Performance Index and its Indicators***. Washington, DC: The World Bank, 2012.

BATISTA, Henrique G. Nos portos, receita é choque de gestão. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 12 de novembro de 2012.

Besouro Chinês. **EMATER/RS.** Disponível em: <
<http://www.emater.tche.br/site/area/besouro.php>>. Acesso em: 6 de junho de 2012.

BOOZ & COMPANY *et all.* **Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro.** São Paulo: 2012

BRASIL. **Regulamento Aduaneiro:** Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. 2 ed. São Paulo: Edipro, 2011.

BRITO, Pedro. *Muito a Navegar – uma análise logística dos portos brasileiros.* Rio de Janeiro; Topbooks, 2010.

ÇELIK, Gökhan; IHSAN, Sabuncuoglu. Simulation modelling and analysis of a border security system. **European Journal of Operational Research:** 2006.

Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). **Relatório Anual 2010.** <<http://www.portodesantos.com.br/relatorio.php>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2012.

COIMBRA, Delfim Bouças. **O Conhecimento de Carga no Transporte Marítimo.** 4ª edição. São Paulo: ADUANEIRAS, 2011.

CÔRREA, Camila. PROHAGE: doze anos de conquistas no Espírito Santo. **Federação Nacional dos Portuários**, 9 de junho de 2010. Disponível em: <http://fnportuarios.blogspot.com.br/2010/06/prohage-doze-anos-de-conquistas-no.html>. Acesso em: 9 de julho de 2012.

DE WULF, L; SOKOL, J. **Customs Modernization Handbook.** Washington, DC: The World Bank, 2005.

Greve dos servidores federais afeta Porto de Santos. **G1:** Santos, 9 de agosto de 2012. Disponível em: < <http://g1.globo.com/sp/santos->

regiao/noticia/2012/08/greve-dos-servidores-federais-afeta-o-porto-de-santos.html >. Acesso em: 21 de agosto de 2012.

GOLDBERG, David J. K. **Regulação do Setor Portuário no Brasil**: análise do novo modelo de concessão de portos organizados. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2009.

Governo quer reduzir de 17 para 2 dias tempo gasto por navio em porto. **Agência Brasil**, Brasília, 11 março 2012. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/nacional/noticia/2012/03/11/governo-pretende-reduzir-de-17-para-dois-dias-tempo-gasto-por-navios-em-portos-35289.php>>. Acesso em: 12 de março de 2012.

HORKMAN, Bernard; NICITA, Alessandro. *Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade*. **World Development**: v. 39, n. 12, p. 2069 – 2079, 2011.

IWANOW, TOMASZ; KIRKPATRICK, Colin. *Trade Facilitation and Manufactured Exports: is Africa Different?*. **World Development**: v. 37, n. 6, p. 1039-1050, 2009.

LUZ, Rodrigo. **Comércio Internacional e Legislação Aduaneira**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MCLINDEN, G; FANTA, E; WIDDOWSON, D; DOYLE, R. **Border Management Modernization**. Washington, DC: The World Bank, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 15ª edição revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2011.

MENEZES, Caio de; ALMEIDA, Henrique de. Greve na aduana deixa estivadores sem trabalho. *Jornal do Brasil*: 20 de agosto de 2012. Disponível em: < <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/08/20/greve-na-aduana-deixa-estivadores-sem-trabalho/> >. Acessado em: 21 de agosto de 2012.

MENEZES, M. A. *et al.* **20 anos da SECEX e 200 anos de Comércio Exterior:** a história da SECEX e o comércio exterior brasileiro após a abertura dos portos / Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília: MDIC, 2010.

MDIC. **Balança Comercial Brasileira – Dados Consolidados.** 2011. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1331125742.pdf> . Acesso em: 11 de janeiro de 2013.

MDIC. **Balança Comercial Brasileira – Dados consolidados.** 2012. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>> . Acesso em: 18 de abril de 2013.

_____. **Agentes anuentes de cargas do comércio exterior brasileiro.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=246>> . Acesso em: 6 de janeiro de 2012.

_____. **Relação dos órgãos anuentes na exportação.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3175>> . Acesso em: 8 de abril de 2012.

Movimento de contêineres em alta. **A Tribuna**, 10 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.portodesantos.com.br/clipping.php?idClipping=17518>> . Acesso em: 14 de maio de 2012.

NG, Adolf K. Y; PADILHA, Flavio; PALLIS, Athanasios A. “*Institutions, bureaucratic and logistical roles of dry ports: the brazilian experiences*”. **Journal of Transport Geography**: p. 46 – 55, 2013

PALUDO, Augustinho V. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PENHA, Lucas F. R. **Os Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros e a atual indústria paulista**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

PIRES, Fernanda. Agência deve rever regra portuária. **Valor Econômico**, Santos, 4 julho 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/896515/agencia-deve-rever-regra-portuaria>>. Acesso em: 5 de abril de 2012.

_____. Morosidade provoca alta dos custos nos portos brasileiros. **Valor Econômico**, Santos, 24 março 2011. Disponível em: <<http://www.portosenavios.com.br/site/noticias-do-dia/portos-e-logistica/8785-morosidade-provoca-alta-dos-custos-nos-portos-brasileiros>>. Acesso em: 5 de abril de 2012.

PORTUGAL-PEREZ, Alberto; WILSON, John S. “*Export Performance and Trade Facilitation Reform: hard and soft infrastructure*”. **World Development**: v. 40, n. 7, p. 1295 – 1307, 2012.

RUSSO FILHO, Antônio. **Comércio Internacional**: um modelo para segurança portuária e modernização da aduana brasileira. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2006.

SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA (SDA). **Manual de Procedimentos Operacionais do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional**. Brasília: 2006.

SECRETARIA DO COMÉRCIO EXTERIOR (SECEX). **Estrutura do Comércio Exterior**. Disponível em:

http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1251143349.pdf. Acesso em: 22 de janeiro de 2012.

SEP. Disponível em: < http://www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/porto-sem-papel/pag_inicial >. Acesso em: 19 de junho de 2012.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). **Projeto SISPORTOS:** Mapeamento dos Processos do Porto de Santos. v. 2. Brasília: 2006.

Shipping Statistics and Market Review. **Institute of Shipping Economics and Logistics (ISL)**, Bremen, v.55, nº 5/6. 2011. Disponível em: <<http://www.infoline.isl.org/>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

SOUZA, Maurício Jorge P. D.; BURNQUIST, Heloísa Lee. Facilitação de Comércio e Impactos sobre o Comércio Bilateral. **Est. Econ.**: São Paulo, v.41 n. 1, p. 91 – 118, jan. – mar., 2011

TORRES, Luis F. R. **Estudo Analítico e Operacional da Supervia Eletrônica de Dados:** um modelo de gestão eletrônica para os portos brasileiros. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2008.

UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). **UNCTAD Handbook of Statistics 2011**. New York: United Nations Publication, 2011.

VIANNA Jr, Edison D. O. **Modelo de Gestão e Automação dos Portos Brasileiros**. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2009.

Vigiagro fiscaliza fronteiras, portos e aeroportos. **Notícias Agrícolas**, 28 outubro 2011. Disponível em: <http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/98441-vigiagro->

[fiscaliza-fronteiras--portos-e-aeroportos.html](#). Acesso em: 28 de dezembro de 2011.

ZANCUL, Paulo J. **Integração de Sistemas de Controle de Carga em Ambiente Portuário**. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2006.

WORLD BANK; IFC (*International Finance Corporation*). **Doing Business 2012: Making a Difference for Entrepreneurs**. Washington, DC: The World Bank, 2012.